

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – DCSA  
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**EDIMILTON BARROS MEIRA**

**A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS DO  
SUDOESTE DA BAHIA SOB AS PREMISSAS DA 5º INSPETORIA REGIONAL DE  
CONTROLE EXTERNO DE VITÓRIA DA CONQUISTA (5º IRCE)**

**VITÓRIA DA CONQUISTA  
2012**

**EDIMILTON BARROS MEIRA**

**A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS DO  
SUDOESTE DA BAHIA SOB AS PREMISSAS DA 5º INSPETORIA REGIONAL DE  
CONTROLE EXTERNO DE VITÓRIA DA CONQUISTA (5º IRCE)**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial necessário para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de concentração: Contabilidade Pública

Professor Orientador (a): Wellington do Prado Junior

VITÓRIA DA CONQUISTA  
2012

M451i Meira, Edimilton Barros.  
A importância da gestão do controle das contas públicas do Sudoeste da Bahia sob as premissas do TCM/BA / Edimilton Barros Meira, 2012.  
84f.: il.; Color.  
Orientador (a): Wellington do Prado Júnior.  
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2012.  
Referências: f.68-71.  
1. Contas públicas – Bahia – Controle. 2. Finanças municipais – Gestão de controle. I. Prado Júnior, Wellington. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T.

CDD: 336.8142

**EDIMILTON BARROS MEIRA**

**A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS DO  
SUDOESTE DA BAHIA SOB AS PREMISSAS DA 5° INSPETORIA REGIONAL DE  
CONTROLE EXTERNO DE VITÓRIA DA CONQUISTA (5° IRCE)**

Monografia apresentada como requisito necessário  
para a obtenção do título de graduação de Bacharel  
em Ciências Contábeis na Universidade Estadual do  
Sudoeste da Bahia.

Área de concentração: Contabilidade Pública

Orientador: Wellington do Prado Junior

Vitória da Conquista, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profº Ms. Wellington do Prado Junior  
Orientador - Universidade Estadual do sudoeste da Bahia

---

Profº Ms. Antonio dos Santos  
Examinador - Universidade estadual do Sudoeste da Bahia

---

Profº Especialista – Edson Pereira da Silva  
Examinador - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

## RESUMO

Este estudo tem por objetivo mostrar a importância da gestão do controle exercido sob as contas públicas dos municípios do sudoeste da Bahia sob as premissas do TCM/BA. O devido valor exercido pelo controle externo auxiliar sob as contas públicas para a gestão e sociedade, sendo o estudo bibliográfico elaborado através de livros, legislação e sites da internet, e em campo com a amostra constituída de 16 técnicos de controle externo da 5ª Inspeção de controle externo do Sudoeste da Bahia escolhidos aleatoriamente, sendo a pesquisa elaborada com abordagem quantitativa no tocante as dependências desta Inspeção. Os instrumentos utilizados foram questionários objetivos de múltipla escolha, que discorreram sobre a como é a tomada e análise das contas públicas bem como é valiosa a transparência dos atos dos administradores, entrelaçando os fatores preventivos que serve de parâmetros para inibir futuros saques a maior do dinheiro público, verificando a importância de indicadores que através o efetivo controle analisa o desempenho do gestor executivo no uso eficaz ou ineficaz dos recursos públicos. Mostrando as inovações das leis e suas punições para agressores das verbas públicas, sendo em especial gestores do sudoeste da Bahia. Os dados foram analisados por meio de estatísticas quantitativas através de um programa estatístico gratuito, o Calc do Open Office, tendo como delimitação espacial a cidade de Vitória da Conquista no período de Junho de 2012. Partindo da idéia de que na opinião dos analistas de controle externo a importância do controle é o processo de transparência, de coibir irregularidades e medir o desempenho do gestor. Tornando se necessários, visto que freqüentes ataques indevidos aos cofres públicos tem sido feito pelos gestores são constantemente dispostos na mídia. Verificando que a maioria 50% dos analistas opta pela transparência, 25% por inibir fraudes e 25% por medir o desempenho. Dessa forma, podemos concluir que a gestão do controle das contas públicas no Sudoeste da Bahia é de fato importante para dar transparência aos atos dos gestores, bem como inibe as fraudes de maus administradores dos recursos públicos e mede o desempenho do gestor em termos de eficácia da função pública municipal.

**Palavras-chave:** Contabilidade Pública. Órgãos de controle públicos. Controle Externo. Gestão das Contas Públicas.

## ABSTRACT

This study has the objective to show the importance of management control upon the Bahia southwest cities public accounts under the rulebooks of the TCM/BA. The proper value of the supporter external control on the public accounts for the administration and society, having, as bibliographic study, books, legislation and websites, and also field study with sample consisted of 16 technicians of external control working on the Fifth Inspectorate of southwestern Bahia external control, chosen randomly, being this research made with quantitative approach regarding the Inspectorate dependencies. The instruments used were objective multiple-choice questionnaires, which expatiate about how is the decision making and analysis of the public accounts as well as the transparency valuable of the administrators acts, among the preventive factors that serve as parameters in order to inhibit further over-withdrawing of public money, verifying the indicators importance that, through effective control, analyzes the executive manager performance on effective or ineffective use of public resources. Presenting the law's innovations and its punishments for public funds attackers, those being in particular southwestern Bahia managers. The data were analyzed using quantitative statistics through a free statistical software – Open Office's calculator – having as space delimitation the city of Vitória da Conquista, on June of 2012 period. Starting from the idea that, in the opinion of external control analysts, the controlling importance is the transparency process, the irregularities restraint and manager performance measure. Making all that necessary, due the fact that frequent attacks over the public coffers had been made by managers and are constantly exposed by the media. Noting that the majority – 50% of analysts – opts for transparency, 25% for inhibit fraud and 25% for performance measuring. Therefore, we can conclude that the public accountability southwestern Bahia management control is really important in order to give transparency to the managers acts, as well as prevent bad managers fraud from striking the public resources, and measures manager performance in terms of municipal service effectiveness.

**Keywords:** Public accountability. Public control agencies. External control. Public resources management.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> Pilares da pesquisa.....	54
<b>Gráfico 2</b> Dificuldades na tomada atual de contas.....	54
<b>Gráfico 3</b> Análise externa das contas municipais.....	55
<b>Gráfico 4</b> Irregularidades nos exames do TCM/BA.....	56
<b>Gráfico 5</b> Transparência da gestão pública na região Sudoeste.....	56
<b>Gráfico 6</b> Importância da transparência dos atos dos gestores.....	57
<b>Gráfico 7</b> Processo de Informatização do controle externo municipal.....	58
<b>Gráfico 8</b> Menção do analista na tendência atual de análise.....	58
<b>Gráfico 9</b> Eficácia do desempenho do gestor.....	59
<b>Gráfico 10</b> Importância do parecer prévio.....	60
<b>Gráfico 11</b> Municípios com maior incidência de rejeição da 5º IRCE.....	60
<b>Gráfico 12</b> Frequência das atuais pinicões dadas pela 5º IRCE.....	61
<b>Gráfico 13</b> Papel principal do TCM no exame das contas públicas municipais.....	61
<b>Gráfico 14</b> Relação entre o TCM/BA e o município específico do analista.....	62
<b>Gráfico 15</b> Incrementos da LRF as análises do controle externo.....	63
<b>Gráfico 16</b> Ganho social com o controle externo.....	64

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>10</b>
2.1.1 Poderes do estado e suas funções.....	10
2.1.1.1 Executivo.....	10
2.1.1.2 Legislativo.....	11
2.1.1.3 Judiciário.....	12
2.1.2 Organização administrativa.....	12
2.1.2.1 Centralização e descentralização.....	12
2.1.3 Princípios da administração pública.....	13
2.1.3.1 Legalidade.....	13
2.1.3.2 Impessoalidade.....	13
2.1.3.3 Moralidade administrativa.....	13
2.1.3.4 Publicidade.....	14
2.1.3.5 Eficiência.....	14
<b>2.2 A TOMADA E ANÁLISE DAS CONTAS PELAS CORTES.....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Elaboração do orçamento.....	14
2.2.2 Despesa e receita pública.....	16
2.2.3 A tomada e análise de contas dos municípios do Sudoeste da Bahia pelo TCM.....	17
2.2.4 A análise da documentação.....	19
2.2.4.1 O avanço da informática do TCM/BA.....	20
<b>2.3 O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....</b>	<b>22</b>
2.3.1 Aspectos históricos.....	22
2.3.2 Órgãos de controle público e suas funções.....	25
2.3.2.1 Controle Legislativo.....	25
2.3.2.2 Controle Interno.....	26
2.3.2.2.1 Ligação do controle interno como o TCM/BA.....	27
2.3.2.3 Controle externo.....	28
2.3.2.4 Parecer prévio.....	30
2.3.3 Órgão independente.....	31
2.3.4 Controle exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios.....	31
2.3.4.1 O controle externo auxiliar do Sudoeste da Bahia.....	33
2.3.4.1.1 Atos punitivos sob a égide do TCM/BA na Região Sudoeste.....	34
2.3.5 A nova dinâmica da Lei de responsabilidade Fiscal para o controle externo.....	37
<b>2.4 A CONTRIBUIÇÃO DO TCM/BA NO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS DA REGIÃO SUDORES.....</b>	<b>40</b>
2.4.1 A transparência como princípio do controle externo.....	40
2.4.2 Repressor de práticas irregulares.....	42
2.4.3 A nova perspectiva do controle externo.....	44
2.4.4 A importância do controle externo social para a gestão.....	49

<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>52</b>
3.1 Caracterizações da pesquisa.....	52
3.2 População e amostra.....	52
3.3 Instrumentos de pesquisa.....	53
3.4 Coleta de dados.....	53
3.5 Análise dos dados.....	53
<b>4. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>53</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>77</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O setor público tem crescido constantemente nos últimos 40 anos, devido ao fato de grandes ofertas de estabilidade, esse pujante setor, no entanto tem mostrado a necessidade de um controle mais eficaz, tendo em vista os freqüentes desvios das funções públicas por parte dos gestores, inegavelmente no que tange ao uso ineficaz e inapropriado dos recursos públicos. Sendo os tribunais ao longo de sua história o mecanismo de maior eficiência no combate a fraudes e desvios da função pública, e atualmente tem feito à menção do desempenho dos gestores frente à administração pública, através de indicadores no próprio controle.

O controle externo vem ganhando importância neste setor, pois tem feito o controle da gestão, através do exame das contas dos gestores, punindo maus gestores que usurpam os cofres públicos, constituindo um mecanismo da força social, uma complementação dos representantes legais responsáveis por tal trabalho. Dessa forma a importância do controle da gestão das contas públicas sob as premissas do TCM/BA, transcreve e traduz a sociedade todo processo do executivo municipal, deixando a população informada, orientando estes para boa e eficaz escolha dos seus representantes.

Sendo importante o estudo deste assunto, pois sucinta a discussão de grande relevância social, “o que é feito com o dinheiro público, como e onde é aplicado”. Tendo em vista que a administração pública é um campo amplo que interage entre si por seus diversos setores, é preciso um órgão independente deste para fazer controle dos seus atos, surgindo então à importância do controle externo, na sua premissa auxiliar dos estados sob a ótica do Tribunal de Contas Estadual, acompanhado por suas Inspetorias regionais no território do Estadual, Dessa forma abre portas para uma leitura mais aprofundada sobre o tema.

A administração pública em si tem melhorado ao longo do tempo, os gestores têm tomado consciência da melhor aplicação dos recursos públicos. Assim com novas leis tem surgido para direcionar os gestores em seus atos, bem como puni-los com rigor pela sua má gestão, como a LRF/2000. Entretanto ainda há muitos desvios da função pública, fraudes e escândalos envolvendo gestores públicos, com a mídia têm mostrado freqüentemente, com isso fortalece a necessidade deste estudo, para se saber de fato qual a real importância da Gestão do controle Interno sob as premissas do TCM/BA.

Tendo por objetivo buscar identificar qual a importância deste controle para a região Sudoeste, demonstrando o ganho da administração pública por um controle independente, e os reais ganhos da sociedade. Evidenciando como e a tomada e análise das contas internas dos

municípios do Sudoeste pelo TCM/BA, demonstrando a participação deste, como este legisla sob tal causa, sua punição para maus gestores, assim como a contribuição do mesmo na gestão pública, inibindo fraudes, medindo o desempenho do gestor, e fazendo transparecer ao máximo os atos destes. Provedo dessa idéia que dada pelos analistas de controle externo, que o processo principal de maior importância de gestão do controle é transparecer, inibir e medir o desempenho do gestor são os mecanismos para a boa gestão.

Sendo a pesquisa bibliográfica elaborada através de livros, sites de internet e da legislação pertinente a matéria pública. Já a pesquisa de campo foi feita na sede da 5ª Inspeção de controle externo do Sudoeste da Bahia em Junho de 2012 na cidade de Vitória da Conquista com os analistas de controle externo, através de 20 questionários objetivos de múltipla escolha, obtendo a resposta de 16 deste, provendo de escolha aleatória. Sendo posteriormente analisado através de programas estatísticos gratuitos como o *Calc do open Office*.

A administração pública brasileira tem uma estrutura bem definida e organizada, bem como os poderes definidos na constituição, ficando como o executivo a prerrogativa de administrar e gerir, o Legislativo com a preposição de criar as leis, bem como controlar o executivo e o judiciário com o poder de julgar dentro de sua instância. Varias são as teorias de organização administrativa, mas a que mais cabe é a de centralizada e descentralizada, sendo a primeira pela concentração da estrutura executiva e seus ministérios e secretarias, e a descentralizada pelo poder indireto, tais como autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas, dentre outros órgãos. Outro norte que é dado a estrutura são os princípios explícitos na constituição que dão o ponto inicial de comportamento e estruturação dos atos dos órgãos públicos, são eles a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade administrativa, publicidade e eficiência, complementados por outros implícitos.

Sendo base constitucional, que toda entidade que guarde, ou de alguma forma faça uso de dinheiro público é obrigado a prestar contas, o estudo permite ter uma visão de como é feito a tomada e análise da tomada de contas dos municípios do Sudoeste da Bahia, através da elaboração pelo poder executivo desde os planos de governo até a efetiva entrega dos demonstrativos da receita e despesa, bem como sua análise. Demonstrando como é o processo, os prazos, as exigências, bem como os principais pontos que os analistas consideram no julgamento e conseqüentemente o que se leva em conta no momento do parecer prévio.

O Tribunal de Contas tem na sua história as bases que o levam a ter fundamental importância no processo de controle externo, desde a sua criação assim como sua estruturação sólida em 1988, na Bahia sua solidificação como órgão controlador externo só veio em 1970. Os órgãos controladores são divididos em Internos e externos, os primeiros são entidades que realizam o controle internamente dos seus próprios órgãos, uma espécie de peneira interna. Já os externos são divididos em titulares e auxiliares, o primeiro é exercido pelo poder Legislativo, já o auxiliar fonte do nosso estudo auxilia este na sua missão institucional. Tendo o seu trabalho baseado na independência dos órgãos dos quais estes faz o controle, mantendo a legalidade dos atos por este prestado como parecer imparcial e punições por este dado, observando sempre a legislação vigente nos seus atos.

O TCM/BA tem sido fundamental para a Região Sudoestes, controlando os atos municipais, tem reforçado o cumprimento a legislação, fazendo a transparência necessária dos atos dos gestores, fazendo publicidade das contas de receitas e principalmente no que é gasto os recursos públicos. Outra função de primor importância é a de coibir as fraudes futuras, garantindo o renascimento do erário público, usando de sua prerrogativa que é punir os agressores das verbas públicas, além do papel preventivo e pedagógico ofertado às entidades municipais. Nesse sentido o TCM/BA tem se atualizado e dado ênfase na perspectiva de passar, a além da função reguladora, incrementar a função de através do controle usando indicadores de menção do desempenho do gestor no uso regular do dinheiro público, medindo se este uso está de acordo com o ofertado nos planos de governo bem como sua eficácia de resultado social desejado.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Administração pública brasileira**

#### 2.1.1 Poderes do estado e suas funções

##### 2.1.1.1 Executivo

Tomaremos o conceito sobre o prisma constitucional, onde o estado seria a pessoa jurídica dotada de soberania, por essa ótica atuando no campo do direito público e privado. Para se constituir e ter a soberania usa os seus três elementos: O povo (componente humano), O território (componente físico), e o Governo soberano (elemento condutor, pela qual detém e exerce o poder absoluto de determinação e organização emanado do próprio povo).

Compreendido por três poderes que independem dos outros, mas se complementam, não havendo, portanto a separação dos poderes com divisão total de funções, mas, sim, a distribuição de três funções estatais entre órgãos independentes, coordenados no seu

funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível. Sendo assim divide em Executivo, Legislativo e judiciário.

Objetivando promover o bem público, como sua meta final, o Estado desempenha uma série de funções através dos órgãos que o compõe, determinando um enorme conjunto de atos e serviços variáveis de um local para outro e de acordo com a época analisada. Essa múltipla atividade gerou a teoria sobre os poderes estatais. No início concentrada numa pessoa ou coletividade, passou a distribuir-se numa verdadeira divisão de trabalho e atribuições, cujas funções exigem os respectivos órgãos com a missão de exercê-las dentro dos limites das correspondentes competências.

O Brasil adota a forma do presidencialismo, e por isso nota-se um sistema com características de forte concentração das funções executivas na figura do Presidente da República, apoiado pela estrutura ministerial, pois a chefia é monocrática e unipessoal, exercendo então a chefia de governo de estado e de administração, já nos Estados e Municípios o chefe do executivo apenas detém a função administrativa, estes são apoiados por secretários estaduais e municipais. Nesse tocante a função essencial típica do executivo é a de administrar a coisa pública, e a atípica de legislar e julgar.

#### 2.1.1.2 Legislativo

Assim como o poder executivo, o poder legislativo também possui funções típicas e atípicas, sendo a primeira a de legislar e fiscalizar, já a segunda a de administrar e julgar. A competência de fiscalizar típica do nosso assunto é descrita por Marcelo Alexandrino e Paulo Vicente, (2010, p.159) como:

No desempenho da função legislativa, cabe a ele, obedecidas as regras constitucionais do processo legislativo, elaborar as normas judiciais gerais e absolutas. Em cumprimento a função fiscalizadora, cabe ao congresso nacional realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do poder executivo (CF, art.70), “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do poder executivo, incluído os da administração indireta (CF, art.49, X), bem como investigar fato determinado, por meio da criação de comissões parlamentares de inquérito – CPI (CF, art.58, § 3º).

Como diz o texto o legislativo é composto pelo Congresso Nacional, em esfera federal e pelas assembleias legislativas em âmbito estadual, e pelas Câmaras municipais nos municípios. Detendo dentre outras prerrogativas a de fiscalizar os atos do executivo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Outra prerrogativa de suma importância exercida pelo poder legislativo é o julgamento dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, em nosso estudo voltamos para as casas legislativas municipais, que julga pela rejeição ou aprovação das contas municipais.

Esta por sua vez pode aprovar as contas municipais rejeitadas pelo Tribunal de contas, tendo um importante papel no controle das contas públicas.

#### 2.1.1.3 Judiciário

O terceiro poder é o judiciário, este tem a função expressa de julgar, usar as prerrogativas da legalidade das leis, dentre outras prerrogativas que lhe são concedidas, como diz a própria constituição (art.5º, XXXV) “a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça ao direito”. Conquanto este deve ser independente e imparcial dos outros poderes, tendo a prerrogativa de autonomia financeira administrativa e financeira, e somente ele pode julgar os casos a ele submetido devido a adoção deste estado do “sistema inglês”. Tendo a função típica, a de julgar, aplicando a lei a um caso concreto que lhe é posto, resultante de um conflito de interesses e como função atípica, as de natureza administrativa do seu próprio cunho interno. Sendo em âmbito federal representando pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de justiça (STJ) e pela justiça federal e na esfera estadual composta pelos tribunais de Justiça (TJ), não havendo representante desse poder em âmbito municipal.

#### 2.1.2 Organização administrativa

##### 2.1.2.1 Centralização e Descentralização

A palavra administração tem um sentido bem amplo, mas para o nosso estudo tomamos como o de executar, de gerir o bem público, ou seja, servir aos outros, envolvendo a idéia de hierarquia e subordinação. E nesse sentido pela solidez e amplitude da administração brasileira, ela se divide estruturalmente para bem servir a coletividade, sendo esta a sua função objetiva, enquanto os seus órgãos, pessoas e as funções pelas quais são lhes atribuídas à função subjetiva.

Dessa forma a administração pública se divide em um ordenamento estrutural para realização de sua função técnica administrativas, estabelecendo um ordenamento jurídico de órgãos, funções e dos agentes que irão desempenhá-las, sendo uma estrutura que busca a forma mais econômica da realização bem como o benefício coletivo, fomentando as regras para o pleno e adequado desempenho das atividades administrativas da administração pública brasileira, estando assim dividida: administração direta ou centralizada, onde compreende a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios. E a administração indireta ou descentralizada, composta por Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e as Fundações Públicas.

Sendo então que a administração centralizada é dotada da atuação do próprio estado, por seus próprios esforços, já a administração descentralizada tem a sua atuação vinculada à

administração direta, mas seus serviços são efetuados por terceiros outorgados ou delegados, sendo que o primeiro só pode ser executado por órgãos da administração indireta, visto que a titularidade da atividade é passada a este, já no segundo o Estado apenas transfere a execução, ficando com a titularidade do serviço, feitos por permissionários, concessionários e autorizados. Assim toda essa estruturação tem a vertente da função pública de bem servir a coletividade, e isso se faz através de seus servidores, garantindo assim os direitos.

### 2.1.3 Princípios da administração pública

Sendo que os agentes da administração pública jamais podem se afastar do bem e o inegável interesse público, devendo estes seguir os princípios norteados para tal fim. Condicionado os atos dentro da estrutura administrativa brasileira, seguida de princípios explícitos e implícitos constitucionalmente. Mesmo não estando explícitos na constituição a administração pública prevê outros princípios pelos quais os administradores devem seguir, tais quais: supremacia do interesse público, presunção de legitimidade ou de veracidade, especialidade, hierarquia, continuidade do serviço público, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, segurança jurídica e controle da autotutela, que é o controle dos seus próprios atos.

#### 2.1.3.1 Legalidade

Dentre os explícitos estão a Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A legalidade que juntamente com o controle judiciário, garante os direitos individuais através de limites estabelecidos nas leis, adequando este principio perfeitamente ao nosso estudo, como cita “[...], a administração pública só pode fazer o que a lei permite” (DE PIETRO, 2010, p. 64), pressupondo que procura estabelecer a legalidade dos atos dos gestores públicos.

#### 2.1.3.2 Impessoalidade

O principio da Impessoalidade, tem várias interpretações, no entanto tomaremos para o nosso estudo o da finalidade pública, norteando a atividade administrativa, que deixa claro que o administrador não pode atuar em benefício próprio, buscando sempre o interesse público em todos os seus atos. Daí admitindo-se qualquer forma de promoção como adverte o art. 37, XXII, § 1º, da CF/88 “[...] dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

#### 2.1.3.3 Moralidade administrativa

A moralidade administrativa está ligada a licitude, um conjunto de condutas que regem o bom administrador público, distinguindo da moral imposta pelo poder legislativo, pois este vigora no próprio ambiente institucional, mesmo os atos discricionários. Fortemente ligado ao sentido de desvio de poder e conduta, pois a administração pública deve sempre

usar de meios lícitos para atingir a sua finalidade, fazendo uma ligação estrita com a legalidade, pois a constituição faz menção no seu art. 14, § 9º, a probidade administrativa com a moralidade administrativa no exercício do gestor.

#### 2.1.3.4 Publicidade

Outro princípio que consubstancia o nosso assunto, a publicidade, como prevê a CF/88 no seu art.37, que todos os atos devem ter ampla divulgação ressalvadas as hipóteses de sigilo nacional. Este princípio demonstra a sua importância, pois a divulgação dos atos dos gestores são confrontados com outros fatores, dentre os quais é possível saber se as verbas públicas estão sendo aplicadas corretamente, de acordo com a lei e se está beneficiando o coletivo.

#### 2.1.3.5 Eficiência

O princípio da eficiência, foi imposta pela EC nº 19 de 1998, trazendo à realidade do modo de atuação do gestor, esperando desse o melhor desempenho possível nas suas atribuições a frente da administração pública, logrando o melhor resultado. Relacionando a maneira de organização, estrutura, e principalmente o modo de gerência administrativa.

## 2.2 A Tomada e análise das contas pelas cortes

### 2.2.1 Elaboração do orçamento

Todas as entidades que compõem a estrutura administrativa pública brasileira são obrigadas a prestar contas segundo a constituição, em respeito ao princípio da publicidade, dentre outros da administração pública. Desse modo e preciso dar transparência tanto os órgão diretos como indiretos, e por ser um tema de relevante importância gerencial e social, tem sido destacado na legislação recente, tais como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 9.755/98.

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (CF/88, art.70), reformulado por (EC/98).

Esse procedimento começa com a construção do orçamento, que conceitualmente é o planejamento da ação continuada, das metas e diretrizes, para serem executadas geralmente de forma anual, para tanto o orçamento deve conter discriminadamente a forma de arrecadação, contendo a forma e os valores a serem arrecadados. Essa arrecadação em forma pecuniária deve ser usada para cobrir os gastos das despesas públicas, dentro desse processo o orçamento é uma ação do poder Executivo, levado ao Legislativo para aprovação, que de volta ao Executivo se faça sua execução regularmente no exercício financeiro.

Segundo (JUND, 2006, p.338) entendemos que o orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento de ação governamental compostos das despesas fixadas pelo poder Legislativo, autorizado ao poder Executivo realizá-las durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas.

Além do planejamento, o orçamento contém também o controle como atividade de ação fiscalizadora, através das bases de seus princípios, quais são: programação, anualidade, especificação, exclusividade, unidade, universalidade, clareza e equilíbrio. Formando o ciclo orçamentário, compreendendo a elaboração, estudo, aprovação, execução e avaliação.

Segundo (KOHAMA, 1998, p.36) o processo orçamentário resulta de um trabalho técnico, cuja finalidade é atingir a máxima racionalidade no emprego do dinheiro público, para atingir sempre de modo crescente os bens e serviços a serem colocados a disposição da coletividade, visando proporcionar-lhe o maior grau de bem-estar social possível.

O orçamento na administração pública é feito e paralelo, tanto na esfera Federal, Estadual e Municipal com o objetivo de alcançar o efetivo estabelecimento dos princípios constitucionais, tais como: Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Orçamento público é um instrumento de planejamento adotado pela administração pública – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – Realizado nas três esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – O qual prevê ou estima todas as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas a serem realizadas no exercício financeiro seguinte, objetivando a continuidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados a sociedade. (CARVALHO, 2010, P.28)

O planejamento tem como caráter à atividade administrativa, e, no Brasil, há anos, encontra-se entre os princípios legais que dão suporte a reforma administrativa iniciada em 1979. Desde então, todos os recursos públicos deveriam estar compatibilizados entre si, estruturando o desenvolvimento socioeconômico do País.

A elaboração dos orçamentos, tais como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA) manifestando-se através do orçamento propriamente dito. Levando se em conta os períodos e a natureza de tais orçamentos, discriminando passo a passo como é elaborado e sua função, valor e destino de cada item. Assim definido:

A ação planejada do Estado, que na manutenção de suas atividades, quer na manutenção de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento que dispõe o poder público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como sua natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1997, p.47)

O orçamento por ser uma ação contínua, seu conceito se fixa intimamente nas receitas e despesas, tendo na forma jurídica a própria lei em sentido formal, guardando um caráter meramente autorizativo das despesas públicas ali previstas.

### 2.2.2 Despesa e receita pública

As despesas públicas são discriminadas no orçamento ou na lei de créditos adicionais, dividindo-se em quatro fases: Fixação, Empenho, Liquidação e Pagamento. E para tanto é preciso que seja autorizada pelo poder Legislativo. Concluído da seguinte forma:

São as despesas fixadas e especificadas na lei de orçamento e/ou na lei de créditos adicionais previamente autorizadas pelo povo (poder Legislativo) instituído com base nas normas legais e, por isso, devem obedecer, quando da sua execução as devidas fases, ou seja: fixação, empenho, liquidação e pagamento. As despesas orçamentárias serão divididas em dois grandes grupos econômicos. (JUND (2006, p.188)

Para que haja uma despesa, ou seja, sua fixação deve para tanto haver uma receita previamente estabelecida, representando dessa forma, efetivamente uma saída de recurso público, reduzindo assim os cofres públicos de imediato ou em parcelas descritas de forma bem clara quanto a vencimento.

Segundo (PISCITELLI;TIMBÓ;ROSA,1997, P.59), Caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata – com redução de disponibilidade – ou mediata – com reconhecimento de obrigação.

Uma despesa pública por mais que devidamente necessária, não pode ser autorizada sem o efetivo crédito correspondente para supri-la, em suma a despesa deve ser sempre discriminada e fixada na lei Orçamentária anual, para tanto há os chamados créditos adicionais, que devem ser discriminados na LDO, observando se as datas previstas na mesma.

Assim definido por (ANGELICO, 1995, P.60), despesa é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente.

Sendo, portanto um conjunto de dispêndios realizados para de forma sucinta custear os ditos serviços públicos (despesas correntes) ou a realização de investimentos públicos (despesas de capital).

Segundo o art. 93 do decreto lei nº 200/67, reproduzido no art. 145 do decreto nº 93.872/86 diz o seguinte “[...] quem quer que utilize dinheiro público terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanados das autoridades das autoridades administrativas competentes” e no mesmo decreto no art. 147 diz

que deverão ser anuais. Portanto todos que de forma direta ou indireta guarde bens públicos deverão prestar contas.

### 2.2.3 A tomada e análise de contas dos municípios do Sudoeste da Bahia pelo TCM/BA

A tomada de contas do gestor está descrita nos moldes da Lei 9.504/97 nos artigos 28 e 29 e tem o seu início com a chamada sub entidades novas, que são as contabilidades privadas, ou internas do próprio órgão, tendo por dificuldade a quantidade de documentação que é enviada, principalmente os municípios acima de 100.000 habitantes, que por sua vez tem o papel de fiscalizar o cumprimento do plano plurianual, recebendo a documentação dos municípios e fazendo o processo contábil segundo as regras da legislação e avaliação do controle externo. Mesmo como o sistema informatizado, a quantidade tem diminuído, mas não o suficiente, para uma melhor e mais rápida análise. A região Sudoeste da Bahia conta com a 5º Inspeção regional de Controle Externo, que recebe e analisa toda a documentação dos 27 municípios, e parte dos municípios da então desativada 19º Inspeção de Itapetinga, passando então a incorporar mais 8 municípios, totalizando o exame de 35 Municípios. Sendo uma quantidade exacerbada de papéis, visto que há grandes municípios nesta região. Estes devem entregar a documentação para análise até o último dia do mês subsequente ao exercício, dados pela IN 28/99, art. 2º, I, do TCU e reforçado em âmbito do Sudoeste da Bahia, através da Resolução TCM-BA 1060/05, 1061/05, 1062/05 e 1282/09, que foram alteradas pela Resolução TCM-BA 1307/11, que forneceu um novo modelo pela qual, os municípios com população até 50.000 habitantes continuam no modelo anterior, já os municípios de 50.001 até 100.000 passam a ser obrigados a entregar a documentação até o dia 20 do mês subsequente ao exercício, e que os municípios a partir de 100.001 habitantes devem entregar a sua documentação até o dia 10, seguindo o parâmetro, como explicado anteriormente outro parâmetro que dificulta a tomada de contas são os frequentes erros de controle interno, essas falhas tem se tornado frequentes, visto que precisam ser revisadas e quando entregues retornadas para os devidos ajustes, tendo assim inviabilizado os procedimentos.

A instrução normativa nº 47 de 2004 do Tribunal de Contas da união (TCU), estabelece as normas de como serão prestadas essas contas aos respectivos órgãos de controle discriminando o dirigente máximo da unidade jurisdicionada, os membros responsáveis, a ordenação da despesa e receitas e seus respectivos responsáveis, encarregado pela gestão e execução financeira e orçamentária e operador de créditos e das garantias. Reafirmada pela própria lei interna do TCM:

Prestação de contas é apresentação voluntária e tempestiva ao Tribunal de Contas dos Municípios, por pessoa física, órgão ou entidade, dos documentos por este considerados hábeis e necessários à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios. ( LC nº 6/91 art.93)

Na mesma instrução normativa diz que tomada de contas é o processo de contas relativo à gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas, o mesmo contem os referidos documentos a serem apresentados seguindo os prazos a serem observados em seu encaminhamento, ademais registros a serem contidos para facilitar a auditoria de inspeção externa. Qualquer corte ou documento a ser anexado será mediante a instrução normativa apresentada anualmente pelos Tribunais, além da tomada de contas, Instrução Normativa de 2004 (IN 47/04) trouxe processo de contas agregadas e processo de contas informatizadas.

Os documentos apresentados serão exigidos de acordo com a natureza jurídica da entidade e essas tomadas de contas públicas vêm seguindo o padrão privado na busca de eficiência e eficácia através de relatórios de gestão onde deve conter o planejamento e metas e objetivos a serem alcançados. De acordo as regras aplicáveis os processo de contas são encaminhados no exercício financeiro subsequente ao seu encerramento ao respectivo tribunal ao qual é jurisdicionado e de acordo com o escalonamento anual no prazo de 180 dias contados do encerramento do correspondente exercício financeiro. Assim definido:

A prestação de contas é o demonstrativo organizado pelo agente, entidade ou pessoa responsável, acompanhado ou não de documentos comprobatórios das operações de receita e despesa, dos demonstrativos contábeis e seus anexos que devem sofrer análises de ordenador de despesas, e que, se não encaminhada ao órgão responsável dentro do prazo preestabelecido, fará parte integrante de sua tomada de contas pelos órgãos fiscalizadores (ANDRADE, 2006, P.299)

O respectivo tribunal julga as contas dos dirigentes e demais responsáveis encaminhados pelos órgãos de controle interno no prazo de até o termino do exercício seguinte aquele em que as contas foram apresentadas, entretanto esse prazo poderá ser suspenso devido à inspeção, ou respectiva tomada de conta estiver em tramitação de inquérito judicial. Descritas as competências do exame:

§ 1º - O Tribunal de Contas dos Municípios acompanhará mensalmente a execução orçamentária e a gestão econômico-financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal:

I - examinando a escrituração contábil e a documentação a ele correspondente;

II - verificando a regularidade da programação orçamentária e financeira;

III - examinando as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

IV - examinando a execução da receita bem como as operações de crédito, emissão de títulos e verificação dos depósitos de cauções e fianças;

V - examinando os créditos adicionais bem como a conta "restos a pagar" e "despesas de exercícios anteriores";

VI - acompanhando a contabilização dos recursos provenientes de celebração de convênios e examinando as despesas correspondentes, na forma do inciso III deste artigo. (LC n° 6/91 art.33)

#### 2.2.4 A Análise da documentação

No início dos anos 90, os tribunais receberam as prerrogativas, deixando claro que a inspeção das contas, passa a ser um procedimento para suprir lacunas de informações deixadas pelos controles internos, bem como apurar irregularidades e denúncias quanto à legalidade e legitimidades dos fatos administrativos dos gestores, incluindo todos os responsáveis pela guarda de algum modo do dinheiro público.

O tribunal de contas analisa as prestações de contas tendo como premissas de julgamento os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, e após isso, são julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou iliquidáveis. A primeira hipótese ocorre quando a conta expressa, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. As ressalvas, por sua vez, decorrem da existência de impropriedades ou falhas de natureza formal de que não resultem danos ao erário.

Já os casos que ocorrem irregularidades das contas, vêm da omissão no dever de prestá-las, principalmente prática de atos de gestão ilegal, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacionais ou relacionadas ao patrimônio e não obstante as de dano ao erário decorrente de ato de má gestão de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e de reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal. Por fim, as contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou força maior tornar materialmente impossível o julgamento de mérito, já que como sabido não se pode julgar o mérito, e somente os atos. Assim, o Tribunal, diante de irregularidades detectadas em suas análises, determina a realização de diligência, audiência prévia ou citação dos interessados, que, não as atendendo, são considerados revéis e como tal julgados. Portanto segundo a Lei 6/91, as contas poderão ser julgadas regulares ou irregulares diante dos seguintes critérios:

Art. 40 - As contas serão consideradas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário ou omissão do dever de prestar contas;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não razoável;

c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.

IV - iliquidáveis, na hipótese prevista no artigo 44 desta Lei.

Parágrafo Único - O Tribunal de Contas dos Municípios poderá considerar irregular as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de prestação ou tomada de contas anterior. (LC nº 6/91, art. 40).

Dentro desse processo, uma medida para simplificar seria uma reformulação interna, que retirasse informações pouco relevantes no processo de análise, e dotar de uma maior objetividade no exame, além de reduzir o processo de contas, dessa forma evita-se a repetição dos dados fornecidos pelo gestor ou pelo controle interno.

Outra maneira de melhorar o processo é a informatização do processo de exame das contas, o Tribunal, nos últimos anos, montou e mantém uma imensa rede interna informatizada com acesso aos principais sistemas da administração pública. Contudo, os procedimentos de apresentação, instrução, tramitação e julgamento dos processos são feitos da maneira tradicional, ou seja, via papel. Entretanto os tribunais já estão desenvolvendo, ainda em fase de testes, um Sistema de Coleta de Contas pela Internet. Esse sistema deverá possibilitar a instrução, a tramitação e o julgamento de processos de contas de modo a eliminar a circulação de papéis, padronizarem as instruções, agilizar a tramitação, acelerar os julgamentos e a disponibilização dos dados. Além disso, com esse nível de informatização as informações referentes às contas de uma determinada entidade estarão disponíveis em uma base de dados ou na Internet, de modo que o Tribunal poderá acessá-las de modo instantâneo a qualquer momento. Tal procedimento, se alcançado, deverá aumentar a transparência, a publicidade, a tempestividade e, conseqüentemente, a efetividade do exame das contas.

#### 2.2.4.1 O avanço da informática do TCM/BA

Em 2007, o TCM-BA deu início ao processo informatizado da tomada e análise das contas, através da Resolução 1.255/07, instituindo o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, para captura e transferência, por via eletrônica, dos dados e informações da gestão pública municipal, tornando possível aos seus técnicos o acompanhamento administrativo e facilitando o exercício da atividade fiscalizatória e auditorial de competência constitucional do TCM. Seguindo a então regra estabelecida pelo TCU, sob o hedge da IN 28/99, que estabelece os parâmetros de criação de *home Page* na internet bem como o envio de informações de entes públicos na mesma via. Estes parâmetros foram previstos pela Lei 9.755/98, que segundo ela Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica.

Com a transferência dos dados e informações das gestões municipais, para o TCM, por via eletrônica, tornarão mais fáceis os processos de auditoria, diminuindo o espaço de tempo entre a ocorrência do fato e sua respectiva apreciação, impedindo, assim, a adoção de padrões corretivos imediatos, eventuais danos e prejuízos ao erário municipal. Deste modo, o SIGA irá favorecer a efetivação de gestões municipais responsáveis e transparentes, tangendo ao aprimoramento dos seus processos e procedimentos de suas atividades como no que compete ao aperfeiçoamento da sua própria gestão municipal.

Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) tem por finalidade informatizar todas as etapas do controle das contas públicas, iniciando pela captura dos dados dos órgãos fiscalizados pelo TCM. Possibilitando o compartilhamento do mesmo banco de dados, entre o TCM/5º Inspeção e o município jurisdicionado. Dando acesso dos dados históricos para os municípios. O SIGA é constituído de dois Módulos: de Captura e de Transferência. O captura tem como função efetivar a captura de dados cadastrais, de demonstrativos mensais de receita e despesa e de dados relativos e contratos, convênios, obras e atos de pessoal, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal. Já o Módulo de Transferência tem a função de realizar a remessa eletrônica dos dados capturados, controlando o registro do seu envio ao TCM.

Sendo assim as contas públicas passam a ter uma transparência maior, pois os dados de alimento do siga devem ser acompanhados dos demonstrativos, da receita e da despesa, como descreve o art.4º, da Resolução 1.255/07 do TCM “[...] adverte que a remessa eletrônica dos dados dos demonstrativos mensais de receita e despesa dos órgãos e entidades municipais terão que ser acompanhadas, obrigatoriamente, da remessa desses dados em forma documental, na conformidade às regras, instrumentos, prazos e datas anteriormente estabelecido. Assim, somente serão considerados como "recebidos" pelo Tribunal os demonstrativos a ele enviados por ambas as modalidades, documental e eletrônica.”

A dispensa da apresentação das contas, neste contexto, seria uma alternativa, de liberação para unidades que gerem pequenos valores, e para entidades que em anos anteriores tivessem a plena regularidade e que mantivessem o mesmo gestor. Dentro desse enfoque teriam obrigatoriamente que apresentar as contas aos tribunais às entidades que se enquadrem nas seguintes condições, entre outras: que tenham contas julgadas irregulares em exercícios anteriores; aquelas sobre as quais pesem proposta de irregularidade do controle interno; que movimentem um grande volume de recursos ou que apresentem elevado risco potencial. Quanto às demais, deve ser selecionada aleatoriamente uma amostra, a cada ano, de entidades que devem ter as contas encaminhadas aos Tribunais, liberando-se as restantes. Desse modo,

todas as entidades correm o risco de serem selecionadas, preservando, assim, a expectativa de ser objeto do controle. Ademais, com um número menor de contas para analisar, os Tribunais terão condições de realizar trabalhos mais completos e detalhados e aprofundar o exame dos pontos mais relevantes.

Quanto ao exame por amostragem, essa medida trará os mesmos benefícios da proposta anterior. Tal método deverá ser utilizado na impossibilidade de se liberar algumas entidades da apresentação de suas contas, nesse caso, estas devem ser analisadas na área técnica por amostragem, selecionando-se a amostra com base em vários critérios combinados, tais como: materialidade dos recursos; risco de irregularidade (parecer do controle interno ou último julgamento); e, relevância social da gestão.

Quanto ao exame semelhante, é mais uma maneira de simplificação e agilidade, nesse contexto, será análise de grupos formados, por exemplo, pelas contas com problemas semelhantes; terceirização de mão de obra; remuneração de dirigentes; e, contas de unidades da clientela que trabalhem exclusivamente com licitações e contratos típicos da atividade meio. Essa metodologia de trabalho, além de possibilitar uma visão sistêmica da administração, demanda um tempo consideravelmente menor, em vista da pesquisa e análise de ocorrências semelhantes, da formulação de pareceres homogêneos e da possibilidade de elaboração de uma única instrução para vários processos. As propostas acima expendidas visam à racionalização do trabalho de análise e julgamento de contas, de modo a permitir a redução da força de trabalho aplicada nessa atividade. Em um segundo momento, quando o centro do paradigma do controle for deslocado para as auditorias e acompanhamentos e a distribuição do trabalho estiver organizada em função da efetividade, pode-se pensar em agregar outras informações relevantes aos processos de contas, de modo a torná-los instrumentos de controle mais efetivos, principalmente, em termos de avaliação de resultados da gestão. Nesse sentido, o processo de exame e julgamento de tomadas e prestação de contas anuais é expressão máxima do poder controlador, bem como fazer determinações e imputar sanções, as quais, no que tange ao mérito, não são recorríveis a outro órgão que não aos próprios Tribunais.

## **2.3 O Controle exercido pelos Tribunais de contas**

### **2.3.1 Aspectos históricos**

O controle externo tem o seu advento com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, não existindo registros anteriores, a implantação foi feita com obstáculos, inicialmente esse órgão independente destinava apenas ao controle das contas nacionais. As

tentativas iniciais foram feitas para o controle colonial da coroa portuguesa com a colônia, por volta de 1680, com a descoberta de minérios, para assim haver um controle das riquezas enviadas até Portugal. Com a chegada da corte portuguesa em 1908, o Brasil deixa de ser colônia e Dom João VI, cria o tesouro real, e também instituído na mesma época o Conselho da fazenda, tendo as atribuições de controle externo ao acompanhar a despesa pública, que funcionava precariamente, já que havia freqüentes saques irregulares aos cofres públicos. No entanto em 1824, desconte com os rumos da Assembléia Nacional estava tomando em termos políticos, foi outorgada uma carta constituinte, “[...] a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a um Tribunal, debaixo do nome de Tesouro Nacional” (CF/88, art. 70).

Por outro lado, em seu art. 172, obrigou o Ministro de Estado da Fazenda a apresentar, anualmente, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional. Desse modo iniciam-se as primeiras manifestações de estabelecer o controle externo no Brasil. Uma forma de controle inócuo já que o Ministério da fazenda na época era totalmente controlado pelo poder moderador, ou seja, apesar das primeiras tentativas de fato o controle das despesas inexistiam.

No entanto as idéias liberais persistiam e não foi possível impedir a criação de um órgão independente de controle externo, que veio após a proclamação da República com a elaboração da nova Constituição do Brasil e a criação do Tribunal de Contas. Ressalte-se que estas duas tarefas foram confiadas ao então ministro da fazenda. Foi então criado o tribunal de Contas da União pelo decreto, o Decreto nº 966-A, que foi mantido na Constituição de 1891, mantendo solida as antigas tentativas mal sucedidas do Senado e do próprio poder Executivo, do Império.

O Decreto n.º 966-A, de 07/11/1890, inicialmente previa as atribuições de exame, revisão e julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República. Embora legitimamente criado o Tribunal de Contas, ainda era privado, para existir de fato, suas regras. Para tanto, Rui Barbosa atribuiu um grupo para preparar a conduta do novo órgão criado. Mas de fato, as regras do Tribunal vieram acontecer sob a administração de Serzedello Corrêa, então ministro da fazenda, com a expedição do Decreto n.º 1.166, de 1982, em troca do Decreto assinado por Rui Barbosa.

Alcançado as condições dadas pela constituição, o Tribunal perdeu em alguns momentos algumas prerrogativas nas outras que surgiram como a prerrogativa de não poder suspender gestores que se encontrassem em situação irregular, em 1967, com o governo dos militares.

Assim, direcionados pelos ideais da autonomia, da fiscalização, de julgar, de vigiar, o Tribunal de Contas nunca mais perdeu a sua autoridade na constituição, que obteve desde sua criação, tendo suas competências sempre contempladas em todas as Constituições Brasileiras. Havendo, portanto uma forma singular na relação situando-se como órgão auxiliar do Poder legislativo, apesar de não lhe ser subordinado, sendo isso constantemente objeto de críticas, pois há os que o preferem sua ligação ao Poder Judiciário.

A constituição Federal de 1988 veio mais uma vez inovar no que tange ao controle externo, procedendo lhe a prerrogativa de auxiliar o poder legislativo ficando responsável pela apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelo julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta, indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Finalmente em 1988, os Tribunais tiveram suas competências ampliadas, Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, assim descrita na carta constituinte:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (CF/88, art.70)

Outro campo abrangido por esta carta foi à ampliação do campo legal, dando poderes além da legitimidade, legalidade e economicidade dos atos dos gestores, passou também a fazer controle operacional e patrimonial da Administração Pública.

Assim como ampliou também o espaço de controle em relação à estrutura administrativa, controlando também setores indiretos da administração pública, redigido no art. 70 da CF/88. “Qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Já o TCM BA teve seus trabalhos iniciados em 1970, com o nome de Conselho de Contas dos Municípios. Como nessa época os gestores municipais ainda não prestavam contas, fluíam atos de irregularidades, dentre outros fatos arredios fora da esfera da lei. Surgindo então para auxiliar as Câmaras municipais na análise e emitir um parecer prévio da prestação de conta dos gestores municipais, recomendando ou rejeitando as mesmas. Preceituada no artigo 1º da Lei Complementar nº 6/91 do Estado da Bahia:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, órgão de auxílio do controle externo a cargo das Câmaras Municipais, compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data do seu recebimento. (LC nº 6/91, art.1)

Sendo que este órgão deve obedecer aos princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência submetendo-se como quaisquer outras entidades diretas ou indiretas do setor público. Ademais devem ser evidenciados, pois sua ausência comprometeria a veracidade de dos exames e dos pareceres prévios das fiscalizações.

### 2.3.2 Órgãos de controle público e suas funções

O controle é algo inerente à atividade de todas as pessoas. Segundo o Dicionário Aurélio Eletrônico, controle “é a fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos, etc.”

Quando há um problema em um procedimento, seja ele qual for, há um culpado e suas causas devem ser buscadas. Segundo (OLIVEIRA, 2005, P.39), “O controle é o processo de averiguação das atividades, durante os trabalhos dos mesmos, baseados em padrões previamente estabelecido, com a finalidade de corrigir se necessário”.

Ou basicamente compreendido como uma maneira de fazer com que um determinado resultado seja alcançado por meio da execução de tarefas rotineiras que são desejadas em normas. A máquina pública tem um modo peculiar de controlar, sendo então que o este da Administração Pública pode ser sob dois aspectos: político e administrativo. O político, estudado pelo Direito Constitucional, está diretamente relacionado ao "sistema de frear e pesar", enquanto o segundo, estudado pelo Direito Administrativo, se refere aos trabalhos administrativos, tendo as duas formas: O controle interno e o externo.

No que tange ao controle na Administração Pública, consideramos que a melhor definição do tema foi feita pelo professor, (MEIRELLES, 1964, P.445), que afirma: “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.

Em algumas palavras, Meirelles definiu todas as formas compreensíveis de fazer controle na administração pública: controle externo (poder), controle interno (órgão) e autotutela administrativa (autoridade).

#### 2.3.2.1 Controle Legislativo

(CARVALHO, 2010, p.86), assim define que em Nível Federal – Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União; Nível estadual - Assembléia Legislativa/Câmara Legislativa, auxiliado pelo Tribunal de Contas dos Estados/distrito Federal; Nível Municipal –

Câmara de Vereadores auxiliados pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Portanto é a verificação de que as atividades públicas estão cumprindo suas finalidades, enquanto a revisão é o poder de corrigir condutas administrativas, seja porque evitadas de vícios de legalidade, seja em função de mudanças nas políticas públicas. Reforçado pela Lei 4.320/76:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (Lei 4.320, art.75, inciso I, II, III)

Este poder é o titular do exame das contas seja em âmbito federal, estadual ou municipal, ficando os tribunais como auxiliares destes, tendo este o poder de vetar até as contas rejeitadas pelos tribunais. Podendo aprovar contas rejeitadas de gestores, em varias situações descritas nos pareceres prévios. Sendo assim a constituição em seu artigo 31 descreve como deve ser a atuação desse poder bem como o tempo de exposição para consulta pública:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (CF/88, art.31)

### 2.3.2.2 Controle Interno

O controle interno é o controle administrativo, exercido pelos integrantes internos da estrutura do poder Executivo, Legislativo e Judiciário, efetuado pela conjugação da estrutura organizacional com os mecanismos de controle estabelecidos pela administração, no qual são incluídas as normas internas que definem responsabilidades pelas tarefas, rotinas de trabalho e procedimentos para revisão, aprovação e registro das operações, bem como a finalidade deste. Neste contexto, o plano de organização precisa prever uma segregação apropriada das responsabilidades funcionais. Como afirma:

Os três poderes manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de (art.74):

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos planos de governo e os orçamentos na união;

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (PISCITELLI,1997, P. 316)

Para que o controle externo possa desempenhar o seu trabalho com eficiência, e notável que este precisa de um suporte, de informações, relatórios e demonstrações confiáveis, uma base sólida, principalmente pela ordem de intimidade que o controle interno tem com a administração, oferecendo assim a estrutura para o bom desempenho do controle externo. Sendo então o Controle interno o fiscalizador do poder executivo, diferente do controle externo, este tem a função de usar mecanismos corretivos na própria estrutura interna do poder executivo, impedindo que erros desse poder possam ser descobertos pelo legislativo e/ou pelas cortes de contas.

Além do auxílio a gestão quanto à aplicabilidade dos recursos, segundo as metas previstas nos planos e programas de governo, no tocante a arrecadação e a realização da despesa, o controle interno avalia o resultado da gestão pública. Sendo a função primordial desse órgão controlador o destaque de apoio ao controle externo na sua missão institucional. De modo que este tem como objetivo uma atitude regencial, e medidas que proporcionem uma segurança de todos os objetivos a serem alcançados pelo poder executivo. Dando ênfase nos níveis de planejamento e gestão estratégica, visto que este controlador tem conhecimento dos procedimentos adotados.

Registra-se, assim, que o controle interno é aquele que o Poder Público exerce sobre seus próprios exercícios, objetivando assegurar a execução desses exercícios dentro dos princípios básicos da administração pública definidos pelo art.37 da Constituição Federal, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esse controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Dessa forma todas as entidades públicas passam a ter o seu próprio controle interno, possuindo dessa forma uma proximidade maior com o objeto controlado. Tendo o dever de auxiliar o gestor na avaliação no cumprimento das metas, na comprovação da legalidade das atividades, exercerem o controle de crédito e apoiar o controle externo na sua missão.

#### 2.3.2.2.1 Ligação do controle interno como o TCM/BA

A sua ligação do controle interno com o Tribunal de Contas dos municípios, tem base na a própria lei orgânica interna do TCM/BA, Lei Complementar 6/91 que além de reforçar as suas funções, demonstra a sua responsabilidade solidária sujeita as sanções por falhas e irregularidades na apreciação das contas municipais, com o as contes de contas, traduzidas assim:

Art. 79 - Os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, de imediato, ao Tribunal de Contas dos Municípios, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º - Na comunicação ao Tribunal de Contas dos Municípios, o dirigente do órgão de controle interno indicará as providências adotadas para:

- I - corrigir a ilegalidade ou irregularidade apurada;
- II - ressarcir o eventual dano causado ao erário;
- III - evitar ocorrências semelhantes.

§ 2º - Verificada em inspeção, auditoria **ou na apreciação das contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido comunicadas tempestivamente ao Tribunal de Contas dos Municípios e provada à omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas** para a espécie nesta Lei, independentemente das demais cominações legais. (**grifo nosso**) (LC nº 6/91, art.79)

Sendo assim que essa relação deve ser pautada na ética, com mutua colaboração, por motivos que exercem suas atribuições de forma autônoma, mas com responsabilidade de zelar pela gestão e eficiência dos recursos públicos.

Entretanto nos municípios em especial os do Sudoeste da Bahia, ainda precisa de uma melhor adequação e proximidade do Tribunal com esses órgãos, visto que no Sudoeste da Bahia, este tipo de controle é feito tanto interno, quanto terceirizado, muitas vezes dificultado a proximidade entre ambos, sendo, portanto em partes ineficaz o cumprimento de suas atribuições que é apoiar o controle externo. Destacando que para a efetivação da boa atuação do sistema de controle interno, possa viabilizar o seu trabalho é preciso que o administrador público garanta os meios necessários para que este órgão possa cumprir a sua missão e atribuições.

#### 2.3.2.3 Controle externo

O ato de controle externo prevê uma maneira de averiguação, ou inspeção de algo externo. Quando dizemos em controle externo público, falamos de algo independente do poder que o projetou observado na carta magna, prevista nos artigos 70 a 75 e assim reafirmado “[...] O controle externo deve ser visto, na estrutura dos poderes – independente, mas harmônico e em equilíbrio” (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1997, p.31)

Confirmado por (JUND, 2006, p.336), O controle externo cuja competência pertence ao poder legislativo, na União ficará a cargo do Congresso Nacional e será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da união, ao qual, dentre outras competências definidas no art. 71 da Constituição Federal.

Não havendo, portanto, hierarquia entre os sistemas interno e externo, apenas uma complementaridade. O processo de controle interno começa a se estruturar a partir da reforma administrativa de 67, passando por um longo processo de reformulação até o ano de 1994, por meio de uma medida provisória reeditada pela lei 10.180/2001, passa se então a ser estruturada em sistemas.

A diferenciação básica entre Controle Interno e Externo é que, naquele, o controle é exercido por órgãos integrantes do mesmo Poder e neste há a fiscalização de um Poder sobre

os atos administrativos de outro Poder. Para melhor elucidar o tema, recorro ao professor José Afonso da Silva:

A Constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão, etc. (...). O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios como o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão 'julgar as contas' referida à sua atividade (art. 71, I). (DA SILVA, 2012, p.716-718)

Na estrutura do controle externo é demandado pelo poder Legislativo (Congresso Nacional), com o auxílio Tribunal de contas da União (TCU), em âmbito Federal, enquanto nos Estados pela é exercido pelas Assembléias Legislativas auxiliada respectivamente pelos Tribunais de Contas estaduais e nos Municípios pelas Câmaras de Vereadores, auxiliadas pelos Tribunais de Contas dos Municípios. Rege se ainda que todo órgão que desempenha função administrativa pública, de forma direta ou indireta, deve sujeitar-se ao controle legislativo, auxiliar, do Ministério Público, Judiciário e da sociedade.

Também conhecido como controle político, o controle Legislativo, é premiado pelo julgamento anual da gestão do titular dos poderes (Presidente, Governador e Prefeitos). O julgamento trata da gestão como um todo em termos gerais. Para tanto, encontra como base a atividade de cada Tribunal de Contas baseado no parecer prévio decorrente da apreciação técnica da gestão (fase técnica). O parecer prévio sobre as Contas é apreciado e julgado pelo Congresso Nacional, assembléia (para a gestão do Presidente da República), pelas Assembléias Legislativas (para a gestão de cada Governador); e, pelas Câmaras Municipais (gestão de cada Prefeito), auxiliado pelo TCM.

Sendo desta forma, que esses órgãos ficam responsáveis pelo controle de todas as entidades em âmbito Federal, Estadual e Municipal e assim todos os órgãos da descentralização nacional e ainda entidades que mesmo indiretamente guardam bens públicos, ficando assim todos os gestores de bens e valores públicos obrigados a prestarem contas a estes órgãos.

Assim, observa, por exemplo, que o conjunto dos gastos públicos do exercício financeiro respeitou a soberania da sociedade, disposta na LDO e na LOA, todas aprovadas

pelo Poder Legislativo respectivo e, mais recentemente, verifica-se, também, a observância das despesas com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se nota o controle legislativo não pode fugir dos termos técnicos, visto a sua vinculação. Tendo assim a concepção de independência, como citado anteriormente, portanto, as contas públicas devem ser controladas constantemente, visando à legalidade dos atos e fatos públicos, com presteza, dando sempre publicidade em tais atos e prestações, para que assim se figure uma real administração pública.

#### 2.3.2.4 Parecer prévio

Como resultado final, os Tribunais de Contas devem emitir parecer prévio, que segundo a lei 8.443/92, pode ser preliminar, definitiva ou terminativa, pela qual vai à situação do julgamento do exercício, aprovando ou rejeitando as contas do gestor. Frisando que o parecer prévio tem como medida coibir, transparecer, outrora fica a cargo do Legislativo o julgamento final, tendo os tribunais o papel de cooperador. Nessa direção:

aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, **não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses, a conduta do Parlamento será ilícita.** Na prática, não se deve olvidar que os Parlamentos são órgãos políticos por excelência, que não raro se apegam às paixões partidárias para apreciar os fatos colocados a seu crivo. É a partir desta constatação que emerge a importância do Tribunal de Contas ao emitir seu parecer sobre as contas do Chefe do Executivo, objetivando, com a isenção e a imparcialidade típicas destes órgãos colegiados, dar ao indivíduo (prestador) e à sociedade a garantia da escorreita interpretação da Constituição e da Lei. (grifo nosso). (FERRAZ, 2001, p.154).

Conforme pela própria constituição em seu artigo 31, §2º, reafirma o papel cooperador exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios: “O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”

Mesmo que o Legislativo venha a aprovar as contas de um gestor reprovado pelo TCM, o papel cooperador tem significativa importância no que tange a principalmente a transparência dos atos dos gestores. Descrita pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 57, § 1 e § 2, estabelecendo o prazo e modo dos pareceres prévios de aprovação ou rejeição de contas.

**Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo** sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

**§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias. (Grifo nosso)**

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio. (LRF, art.57).

### 2.3.3 Órgão Independente

É sempre bom esclarecer que os tribunais, desde o seu nascimento tomaram o rumo da independência dos parlamentos sejam eles Federais, Estaduais ou Municipais, embora seja lhe incumbido o papel de auxiliador dos parlamentos, sendo estas as titulares do controle externo (arts. 71 e 75 da CF/88), entretanto isso não quer dizer que os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares destes órgãos, ao contrário, são independentes destas casas, pois a independência é atributo indispensável para o bom exercício de suas funções. Uma coisa é prestar auxílio técnico na qualidade de parceiro, com independência; outra, bem diferente, é ser auxiliar, com subordinação, não é esta a condição das cortes de contas.

Não sendo por outro modo que as competências dos Tribunais de Contas estão descritas expressamente na CF/88. E isso é mais uma vez disposta de forma absoluta, na carta magna a sua independência, em relação aos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no que diz respeito à sua função institucional, de vez que “No artigo 71, nos incisos II, IV, VIII, IX, X são particularmente fortes ao enunciarem uma competência de execução autônoma e dogmática no concernente o seu papel moralizador, visto que, em última análise, as Cortes de Contas existem para esta função moralizadora e responsabilizadora”

Outrora tendo este o poder de julgar, não está subordinado ao poder judiciário, uma vez que foi excluída esta opção pela própria constituição, pois seria contrária as cortes de contas, assim como também este não é submisso ao poder legislativo, permitindo concluir a sua função tão somente de colaborador ou de auxiliar deste poder de controle externo. Dessa forma desvinculado da estrutura de qualquer de três poderes.

### 2.3.4 Controle exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios

Para enunciar o assunto o artigo 71 da CF/88, Inciso VI, menciona a competência do Tribunal de contas.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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

No que concerne à fiscalização e dos gastos das ações do poder executivo federal. Outrora o texto também cita a fiscalização de recursos utilizados pelos municípios pelo legislativo federal.

Reforçado por uma passagem de Celso bandeira de Melo:

se o Estado, ao ofender a ordem jurídica, viola o direito de alguém, fere um direito individual, lesa um direito subjetivo, o ofendido pode buscar no Poder Judiciário a recondução do Estado ao campo da licitude e à reparação dos prejuízos sofridos. Porém - e este é o ponto que desejo frisar e que justifica toda a introdução que acabo de fazer - se o Estado rompe fratura, o quadro da legitimidade, mas não ofende direitos individuais, direitos subjetivos, que se passar?. (BANDEIRA DE MELO, 1997, p.231)

Dessa forma nota-se a importância da presença dos tribunais na regência do controle da gestão das contas públicas, sem prejuízo do controle dos demais sistemas, os Tribunais tomam o papel de tutores públicos no combate a fraudes e desvios da função de gestão pública. Sendo um papel social de suma importância, reconhecida pela própria constituição.

Assim como qualifica o trabalho dos tribunais de contas com um exame minuciosamente técnico, que visa à consecução na busca de detalhes, pertinentes a fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional e mais recentemente ao desempenho dos gestores, quanto aos gastos com o erário público.

As atribuições dos Tribunais têm-se ampliado cada vez mais, alcançando níveis mais altos referentes aos controles dos poderes da administração. Tendo por premissas garantir o cumprimento e respeito aos princípios legais que regem a administração pública, tais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios esses traçados no Artigo 37 da mesma Constituição Federal.

Sendo-lhe outorgado as seguintes competências:

- I – Auxiliar no que lhe couber o Poder Legislativo em suas competências de proceder ao julgamento político do agente titular de cada poder, pronunciando parecer prévio recomendando a aprovação ou rejeição de suas contas;
- II – Julgar as contas dos administradores que de forma direta ou indireta gerem o dinheiro público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Assim fazem o pronunciando da decisão de reprovação ou aprovação, com ou sem ressalvas, as contas prestadas ou tomadas de tais responsáveis;
- III - Proceder, por empreendimento próprio ou por pedido das casas, à fiscalização operacional, financeira, orçamentária, contábil e patrimonial das entidades das respectivas esferas de governamentais e das demais entidades já referidas;
- IV - Avaliar, a fim de comprovar, mediante a emissão de acórdão, a legalidade dos atos de referentes à pessoal, da administração direta e indireta, bem como os aparatos de aposentadorias, reformas e pensões, exceto as melhorias que vierem depois e não modifiquem fundamentos legais dos atos concessórios;

Quando abordamos a gestão dos recursos públicos pelo lado da arrecadação, da administração tributária propriamente dita, constatamos a completa ausência de vigilância por parte da sociedade e de seus representantes. Neste particular, os administradores públicos - governantes e servidores - desfrutam de total, inexplicável e injustificada autonomia. E esse relaxamento de controles, mostra o vazio de normas para regular os procedimentos da administração, resultando constantemente em prejuízos ao erário público bem como a própria sociedade que é privada de suas necessidades básicas.

Em qualquer das circunstâncias citadas, percebe-se com clareza como a falta de regras e de normas que balizem a administração pública em seus atos, o que deve haver é um controle externo mais eficiente com mais transparência, através de mecanismos (Sistema informatizado governo – população), onde a sociedade possa observar constantemente a movimentação do dinheiro público, para fiscalizar os responsáveis pelos gastos públicos. Isto inclui a definição de regras claras e pré-estabelecidas, estas regras seriam necessariamente baseadas em critérios técnicos e impessoais que afastem de vez de a não observância do princípio da impessoalidade.

É importante ter em mente que cada Tribunal de Contas possui suas próprias competências, não existindo, em nosso Sistema, a possibilidade de uma Corte ser a revisora de outra. Dessa forma, caso algum responsável tenha suas contas consideradas irregulares no âmbito de algum Tribunal de Contas Estadual, não poderá recorrer desta condenação ao Tribunal de Contas da União. Assim descritos na Constituição do Estado da Bahia, artigo 91, inciso I) definindo as suas funções:

Art. 91 - Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias, para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento.

#### 2.3.4.1 O controle externo auxiliar do Sudoeste da Bahia

Carregada todas essas preposições o tribunal de contas sob a égide da 5º Inspeção Regional de controle externo, tem se tornado cada vez mais importante no tocante ao controle das contas dos municípios do sudoeste, visto que tem se ampliado através da incorporação de parte dos municípios da Inspeção de Itapetinga. O TCM BA tem se fortalecido através da CF de 88 e das suas próprias portarias internas ao criar um sistema forte onde promove uma transparência dos atos dos gestores. Tem inovado no seu modo de controle, deixando transparente tanto os seus próprios atos através de suas publicações, como o resultado de seus

pareceres prévios, deixando amostra o resultado de seu trabalho, rejeitando as contas publicas de má gestão administrativa como as suas irregularidades em diversos modos, como a rejeição das contas do maior município dessa região no exercício de 2007 dados em seu parecer prévio 775/08 (anexo B), mostrando que as estavam em desacordo com os planos e a metas previstas pela LDO, LOA e PPA.

Deixando clara a sua importância, divulgando as vésperas das eleições municipais de 2012 uma lista com todos os gestores que tiveram suas contas rejeitadas nos exercícios de 2004 a 2010 (anexo A), com pareceres prévios e observações. Dessa forma fornecendo à oportunidade a sociedade de tomar uma decisão sabia no momento de exercer a sua plena cidadania, assim como ajudando o TRE (Tribunal Regional Eleitoral), a coibir a caminhada de maus gestores, exercerem funções públicas.

O tribunal tem intensificado o combate a fraudes e desvios da função pública, sendo no ano de 2010, um total de 29,56% de rejeições, enquanto 70,44% foram aprovadas com ressalvas, sendo que entre essas está vitória da Conquista, terceiro maior município do estado e primeira na região Sudeste. Dentre as causas apontadas estão o alto índice e a não observância dos limites de gastos com saúde e educação estabelecidos em lei. Esclarecendo que a prefeitura deve ter um maior empenho, e descrever as fontes verdadeiras dos recursos, multando o prefeito em cerca de R\$ 3.000,00 reais. (anexo C) Mas o fator primordial que aparece nos freqüentes exames, como campeão, são os problemas com licitações, principalmente nos casos de dispensa e invisibilidade, pois para executar serviços os gestores têm que cumprir uma serie de etapas, desde os estudos técnicos, viabilidade financeira e orçamentária, até a execução da obra ou serviço. Contudo por falta de conhecimento, os gestores têm tentando saltar etapas, desde a escolha da empresa, viabilidades técnicas e orçamentárias que não condizem, ou exorbitantes com os valores reais, fazendo com que suas contas sejam reprovadas.

Outra grande importância do tribunal do sudoeste é através de suas resoluções internas, que é notada através da publicidade diária da despesa pública, em 2005 foi publicada a resolução 1060/05, que obriga as prefeituras a publicarem as despesas do dia, discriminando os itens e valores aferidos, em portais de transparência pública nos sítios de suas páginas na internet, compreendendo um importante marco da publicidade dos atos dos gestores, pois esses dados podem ser conferidos ao final do mês, confirmando ou não os seus valores.

#### 2.3.4.1.1 Atos punitivos sob a égide do TCM/BA na Região sudoeste

Essa peculiaridade fornecida a este órgão está descrita na sua própria legislação básica que em seu artigo 1º, XII, cita o seguinte:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, órgão de auxílio do controle externo a cargo das Câmaras Municipais, compete:  
XII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, irregularidade de contas ou descumprimento de suas decisões, as sanções previstas nesta Lei; (LC nº 6/91, art. 1)

Seguindo esta norma e julgando as contas dos municípios irregulares a corte de contas emitirá uma imputação de debito, do gestor para com a administração pública, e ainda segundo a gravidade implicar-lhe multa.

Art. 43 - Considerando as contas irregulares e havendo débito, o Tribunal de Contas dos Municípios imporá ao responsável o pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no artigo 69 desta Lei.

Parágrafo Único - Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas no artigo 40, inciso III, alínea a, o Tribunal de Contas dos Municípios poderá aplicar ao responsável a multa prevista no artigo 71, inciso I, desta Lei. (LC nº 6/91, art.43)

Seguindo como exemplos atuais nesta região, multas aplicadas ao gestor do município de planalto em relação às irregularidades relativas a gastos exagerados em transportes, terceirização, pagamento de IPTU, contratação de empresas, nos exercícios de 2010-2011, imputou ao gestor multa totalizando R\$30.600,00 (trinta mil e seiscentos reais), correspondente a 30% dos seus vencimentos anuais. Dada pela deliberação de imputação de debito 912/11 (anexo D). Bem como por meio do processo TCM nº 41.696/11 o município de Brumado, em razão da suposta autopromoção do gestor em publicidade, no exercício de 2010, e foi determinado a devolver aos cofres municipais, com recursos pessoais do gestor, na quantia de R\$ 7.067,00, e multa de R\$ 1 mil. Ainda cabe recurso da decisão. Segundo o exame da despesa mensal relativa ao mês de Julho, a Prefeitura pagou R\$ 7.067,00 em favor do credor Simon Publicidade Ltda. “pelos serviços de anúncio publicitário na TV Sudoeste, em comemoração ao 133º aniversário de emancipação do Município de Brumado, no período de 01 a 11 de junho de 2010” (anexo E). Desta forma, a publicidade foi considerada desprovida de caráter educativo, informativo ou de orientação social, não apresentando sequer um conteúdo objetivo para o interesse público, o que suscita questionamento inclusive quanto à razoabilidade, eficiência e eficácia da mensagem veiculada pelo gestor. Demonstrando assim a importância de fazer controle dos atos dos gestores municipais, coibirem irregularidades e transparecer os atos daqueles que administram o dinheiro público, proporcionando a gestão pública e a sociedade uma melhor aplicabilidade dos recursos públicos.

Tomada como irregular o Tribunal emitirá a responsabilidade e notificará o responsável no prazo de 30 dias, podendo-lhe aplicar uma multa de até 100% do valor do dano, sendo estas multas em valores limites:

Art. 71 - O Tribunal de Contas dos Municípios poderá aplicar multas cujos valores encontrem-se dentro dos limites de multas fixados, anualmente e no mês de dezembro, pelo Tribunal Pleno, para vigência no exercício subsequente, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do artigo 43, parágrafo único, desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamento de natureza contábil, financeira, orçamentária operacional ou patrimonial;

III - ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não razoável do qual resulte injustificado dano ao erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada e acolhida, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal de Contas dos Municípios;

V - obstrução ao livre exercício das auditorias, inspeções e verificações determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação em inspeções, verificações e auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal de Contas dos Municípios;

VIII - não apresentação ao Tribunal de Contas dos Municípios de documentação nos prazos previstos na legislação em vigor. (LC nº 6/91, art. 71)

Sendo que o não recolhimento ou devolução da multa imposta pelo Tribunal de Contas dos Municípios ao erário público implicará de remessa do processo ao Ministério público, para a adoção das medidas necessárias, sendo que em momento algum essa multa pode onerar o erário municipal, tendo que ser paga com as finanças individuais de cada gestor, e se isso ocorrer será considerado crime de responsabilidade.

Nesse sentido de imputação de conseqüências daqueles que de uma ou outra usam recursos públicos que forem julgados como irregulares pelos Tribunais de Contas serão condenados, havendo débito, ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo estar sujeitos, ainda, ao pagamento de multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao Erário (Lei no 8.443/1992), bem como autorizada a cobrança pela própria lei, terão ainda o nome incluído no cadastro de contas julgadas irregulares (CADIRREG), poderão ficar inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por um período de cinco a oito anos (Lei no 8.443/1992, art. 60, e ficando ainda o gestor sujeito a ações civis e penais, nos casos de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, segundo as normas, como o Decreto-lei no 2.848/1940 (Código Penal), a Lei no 1.079/1950 (define os crimes de responsabilidade), o Decreto-lei no 201/1967 (dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores) e a Lei no 8.429/1992 (dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito).

Portanto no tocante desse contexto nota-se a importância do controle, que através do ato de exame, e em alguns casos de punir, tenta ao máximo impedir que gestores façam das suas prerrogativas que o poder lhe incumbiu, pra se exaurir de dar transparência da sua gestão, bem como de dificultar que estes mesmo cometam fraudes e desvios da sua função. Enfatizando que essa inviabilização, atinge não uma mera multa, mas perda do cargo e sua possível inabilitação por um determinado tempo. Dessa forma imputa o gestor a ser responsável por todo e qualquer ato de sua gestão, pois os ilícitos passam então a trazer conseqüências não mais moralmente financeiras, mas prejudiciais a sua própria carreira.

### 2.3.5 A nova dinâmica da Lei de responsabilidade Fiscal para o controle externo

Um importante marco no que tange ao controle da gestão pública, foi apresentado à sociedade, a Lei Complementar n 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que concedeu diversos encargos aos tribunais de contas, cabendo ressaltar que os tribunais em auxílio ao poder Legislativo, obriga se no cumprimento da fiscalização das normas estabelecidas pela LRF, principalmente no que tange a atingir as metas, operações de crédito e inscrição em restos a pagar, despesa com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, gastos dos legislativos municipais.

Esta lei veio dar um parâmetro, para a análise da gestão do controle da prestação de contas dos administradores de recursos públicos para os órgãos controladores, e devido a esta prerrogativa trouxe conseqüências. Dentre elas de instituir normas de finanças públicas para a gestão fiscal responsável.

O objetivo primordial da LRF é a gestão fiscal responsável, que deverá acontecer mediante o preventivo planejamento, cuja execução busque o equilíbrio das contas públicas, a prevenção de riscos, para corrigir de fraudes verificadas em sua execução, o e atingir metas propostas e, principalmente, a transparência de todos os atos da Administração Pública.

Por ser o Brasil um país em desenvolvimento, surge freqüentemente à possibilidade de empréstimos, devendo este ter uma administração sólida e clara, e para isso seria preciso ajustar suas contas e fazer a transparência destas. Fazendo com que varias prefeituras ajustassem suas finanças.

Anteriormente a LRF, não havia o mesmo grau de compromisso com o orçamento, assim como também não se tinha uma transparência visível, e o desempenho do gestor era pouco observado. Gastava-se dinheiro, muitas vezes contando com verbas futuras incertas. Após a LRF, esse ato passa a ser temerário, já que o gestor só pode gastar o que está previsto e orçado. Nesse sentido a LRF, vem reforçar o que a própria carta magna já expôs que é

reforçar o princípio da moralidade, que está intimamente ligado com a idéia de probidade, dever inerente do administrador público.

Outra particularidade ofertada pela LRF é o dever de o gestor ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que planeja o orçamento pautado pela obediência à objetividade e à imparcialidade. Igualmente, é aquele que produz o efeito desejado da execução orçamentária, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei.

Com relação ao Planejamento, prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal a obrigatoriedade de elaboração de quatro anexos, que deverão acompanhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. São eles: o Anexo de Metas Fiscais, o Anexo de Riscos Fiscais, o Anexo de Compatibilidade do Orçamento com os objetivos e as metas fiscais e, finalmente, o Anexo de Política Econômica (obrigatório somente para a União).

Entre os planos estabelecidos na LRF, está o de dispor as prestações de contas bem como os pareceres prévios serão instrumentos da transparência da gestão fiscal. Dessa forma ao se atingir os pontos críticos, tais como aqueles que possam comprometer os programas governamentais, ou ainda ocorrer indícios de irregularidades na gestão orçamentária, os tribunais de contas devem alertar os respectivos órgãos ou poderes sobre a situação identificada.

“Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais; No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias”. (LRF, art.57, § 1º)

Outra particularidade trazida pela lei em relação a punições administrativas para crimes de gestão está descritas na lei 10.028/00, Nos termos do § 1º, “A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal”.

A par das sanções administrativas previstas no corpo da Lei Complementar 101/00, tais como a que anula determinados atos, quando praticados em detrimento da boa e regular gestão de recursos públicos (despesa de pessoal, desapropriação de imóvel urbano sem observância do disposto no art. 182, § 3º da Constituição Federal), ou ainda, a que veda o recebimento de transferências voluntárias de outros entes políticos e realização de operações de crédito, dentre outras, o art. 73 prevê a responsabilização pessoal dos Agentes Públicos.

Contudo em face dessas normas a lei trás algumas exceções a esses fatos como a segurança processual trazidas no inciso LX do artigo 5ª da CF/88, “a lei só poderá restringir a

publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”,

Deixando sempre o interesse público claro, sendo então que esse princípio pode ser afastado, de forma justificada e nos estritos limites da lei.

Sendo que a premissa dada aos tribunais pela Constituição Federal em seu artigo 71, § 3º, faz-lhe competência de sancionar ou imputar multa ou débito, cuja mesma lhe confere.

Dessa forma nota-se que a LRF está apoiada em quatro grandes eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Baseado nos princípios: Não gastar mais do que arrecadar, não se endividar mais do que a capacidade de pagar, escolher corretamente os gastos prioritários e combater o desperdício. Assim como nos fundamentos: Permitir planejamento fiscal consistente, tornar gestão fiscal transparente, criar instrumentos de controle sociais eficazes e democráticos, responsabilizar e punir o mau gestor.

Pormenorizando ainda mais a natureza das Cortes de Contas e a sua posição de destaque como órgão fiscalizador, foi introduzida no § 3º, do art. 71, dispositivo atribuindo "*eficácia de título executivo*", nas decisões que imputem débito ou multa. O art. 73 e seus parágrafos da Carta Magna atribuem à Corte de Contas, as mesmas garantias e prerrogativas dos membros do Poder Judiciário, inclusive a faculdade de se auto organizarem. Assim, verifica-se que o alto grau de importância atribuída pelo Legislador Constituinte às Cortes de Contas está estampado não só nas disposições já mencionadas, mas, também, no art. 74, § 2º, ao atribuir competência para apreciação de irregularidades ou ilegalidades na Administração Pública. Tal dispositivo constitucional "... fortalece o arcabouço de autonomia que permite ao Tribunal de Contas, na medida em que permite ao cidadão denunciar irregularidades diretamente ao Tribunal, em claro reconhecimento de sua independência..."

Contudo, já há algum tempo que a própria sociedade vem estabelecendo e ampliando o controle sobre as contas públicas. E devido à vasta impunidade aos fraudadores dos bens públicos surge a necessidade de evitar fraudes e a má utilização dos recursos públicos de origem a inúmeras leis e mecanismos que visam impor limites à autonomia de governantes e servidores públicos. Assim, foram surgindo algumas leis que colocam freio a corrupção no país a exemplo da lei das Licitações e um vasto aparato legal tendente a dar transparência aos gastos públicos, a Lei do Colarinho Branco, a recente Lei de Responsabilidade Fiscal que, ao lado da fiscalização exercida pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, têm garantido um mínimo de controle da sociedade sobre aqueles a quem o mandato eletivo ou o cargo público conferiram poderes para lidar com recursos públicos, onde essa lei discrimina

que todos os órgãos públicos redijam relatórios resumidos para dar transparência a seus atos, verificando dessa forma a obrigatoriedade de todo gestor prestar contas. Assim definido:

O relatório resumido da execução orçamentária será exigido de todos os órgãos da administração Direta de todos os poderes e as entidades da administração indireta (Autarquias, Fundações, e Fundos Especiais, empresas Públicas e sociedades de economia Mista), dependentes dos orçamentos fiscais e da seguridade social, inclusive sob forma de subvenção para o pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílio para pagamentos de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebem recursos para aumento de capital. (SLOMSKI, 2003, P. 169):

Portanto esta lei pretendeu instituir restrições a gestão do controle das contas públicas, além de diminuir a descricionalidade que os gestores detinham para gastar, além de estimular as práticas do *accountability*.

## **2.4 A Contribuição do TCM/BA no controle das contas públicas da região Sudoeste**

### **2.4.1 A transparência como princípio do controle externo**

Um grande reforço foi apresentando no ano 2000 no âmbito estatal para melhor delinear os parâmetros de transparência da gestão pública, através da lei complementar 101/2000, de Maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no Qual possui um tema principal “Da Transparência, Controle e Fiscalização” nos seus artigos 48 a 59, apresentando ainda o modo de como gerir recursos públicos.

As instituições que Formam a estrutura da administração pública no Brasil são obrigadas pela CF/88 a prestar contas do uso de recursos públicos e a observar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública. Dessa forma, é coerente a necessidade de transparência das contas das entidades públicas sejam elas diretas e indiretas. Esse constitui um tema de relevante importância social e de gestão, que vem recebendo maior destaque em leis recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 9.755/98. Nesse contexto, é necessário acompanhar como os esforços legislativos estão sendo promovidas e como à modernização imposta pela legislação é implementada pela administração pública e como repercutem no controle social e na demanda de informações contábeis.

A Lei de responsabilidade fiscal tem como base o planejamento, a transparência e a participação popular, sendo esta última como alicerce do controle social. Sendo assim esta depende principalmente das decisões tomadas pelos governantes, fazendo com que a transparência seja algo mais amplo do que a própria publicidade, pois nesse sentido uma informação pública pode não ser relevante, confiável e tempestiva para a compreensão.

Estes entes por si não são apenas responsáveis pela transparência dos seus atos, mas constituem a forma de garantia tanto das normas como da gestão dos bens e da participação popular. Devido a fatos recentes e atuais de desvios da função pública por parte dos gestores públicos, guardiões e administradores do dinheiro que é investido pela população, a transparência dos gastos destes torna-se essencial para dar fim ao princípio da publicidade, para tanto este princípio está explícito no texto constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (CF/88, art. 1)

Neste contexto constatamos que a população tem direito, a saber, dos atos praticados pelos gestores públicos, praticando o chamado controle social, e desse modo deixando pública a participação do povo de forma democrática. Além de deixar clara a manifestação, do caráter educativo e de orientação social, complementando a ênfase já dada.

Quanto ao fato de prestar contas os gestores têm no artigo 70 da CF/88 a base que rege essas normas, sendo obrigados nesse sentido, possibilitando a participação da comunidade.

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, 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”. (CF/88, art. 70)

Portanto toda a entidade que de forma direta ou indireta tenha em seu poder verbas públicas tem o dever de prestar contas a comunidade. Dessa forma graves consequências podem ser acometidas a gestores que vão desde as multas, até o banimento por alguns anos do sistema público, além de responder por seus atos na justiça. Tal aspecto é ressaltado pelo:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. (CF/88, art.5º, inciso XXXIII)

Dessa forma como cita a lei a transparência passa a englobar a própria publicidade, tornando o conteúdo não apenas a mera divulgação, mas a compreensão do que está sendo divulgado. Entrando neste contexto segundo a lei no seu artigo 48, além das prestações de contas, também os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias, assim como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, de forma resumida. O modo de divulgação tem cada vez mais ao longo do tempo sido diversificados, desde os diários oficiais, murais dentre outros, de forma anual, quadrimestral e bimestral,

constando na atualidade com os mecanismos da internet, meio pela qual as informações são postadas em tempo real para que todos possam ter acesso de forma diária.

Aqui há de direcionar que o dinheiro que é utilizado pelos administradores, não os pertence competindo apenas a estes gerir, tendo o dever de informar, com transparência, a forma como o empregou e sua respectiva finalidade, cujo objetivo não pode ser outro a não ser o bem comum da população. Essa informação é prestada ao Poder Legislativo, que é o representante do povo e foi quem autorizou tais despesas através da lei orçamentária.

Contudo o termo transparência quando se trata da Ciência Contábil parece ser algo ainda iniciante, visto que como citado anteriormente o termo transparência vai além da publicidade.

Todavia autores como (Iudícibus, Marion e Pereira, 2003, p.123) quando tratam de “governança corporativa” mencionam o fato de o usuário também ter sua responsabilidade de buscar e compreender as informações, pois para que haja transparência deve haver controle, sobretudo a compreensibilidade primária é de quem a divulga. Para que isso ocorra essas entidades responsáveis pela divulgação devem ser claras, abster se apenas ao necessário ao entendimento evitando o excesso que pode ocultar o que realmente importa. Devendo essas sempre ser inerentes as informações contábeis deixando clara e precisa toda e qualquer informação divulgada, de forma neutra para ser bem compreendida. Muitas informações vão além do processo de decisão interno estatal, elas servem de parâmetros para diversas decisões em âmbito social, apoiando os seguimentos da sociedade, assim como as entidades particulares em suas gestões e tomada de decisões, devendo essas serem sempre confiáveis e precisas, pois informações errôneas podem trazer transtornos a toda a sociedade.

#### 2.4.2 Repressor de práticas irregulares

Dentre as suas funções está a de sancionadora, pela qual é crucial para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento ao erário. Entre as penalidades normalmente aplicadas estão, por exemplo, a aplicação de multa proporcional ao débito imputado, multa por infração à LRF, afastamento do cargo de dirigente que obstrui a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, dentre outras.

Os tribunais têm um importante papel no seu desempenho, o de repressor, ou seja, punir, no que lhe couber, sendo exercido de forma exemplar e rigorosa, especialmente nos casos de maior materialidade e que apresentam grande repercussão, visando assim a desestimular a prática de atos irregulares de modo a demonstrar que ninguém está acima da

lei. De forma que a ação punitiva dos tribunais não pode ser relegada a segunda instância, considerando a má fé dos maus administradores. De modo que o ocorrido da má gestão já ocorreu, e a sociedade já foi prejudicada. Assim, cabe aos tribunais de contas, também, e principalmente, orientar e prevenir, pois, o prejuízo ao erário é de difícil recuperação.

Ora, o controle não deve ser visto como função punitiva, mas sim de prevenir, corrigir e educar. Portanto, aos Tribunais de Contas cabe buscar uma aproximação com seus jurisdicionados, promovendo periodicamente cursos, palestras e seminários, dentre outros eventos, com o objetivo de difundir os conhecimentos imprescindíveis, sob o prisma do controle, para a boa e regular gestão dos recursos públicos.

Nesse caminho, também ganha importância à divulgação dos bons atos administrativos. Diminuindo custos, elevando a transparência da gestão e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle constando como exemplos de resultados positivos que alguns gestores conseguem ao colocar novas rotinas administrativas, que podem servir de exemplo e, muitas vezes, ser reproduzidas em outros contextos.

De modo que ao orientar os gestores públicos, acaba por prevenir a má gestão dos recursos. A sabedoria popular é incontestável no seu postulado de que “é melhor prevenir do que remediar”, formulado por uma ação pedagógica de esforço dos tribunais. Nem sempre a má gestão decorre da má-fé. Muitas vezes é resultado da ignorância e do erro, que a orientação adequada poderia evitar. Podendo as irregularidades apuradas nos procedimentos de fiscalização têm origem na desinformação dos gestores, e não em tentativas deliberadas de lesar os cofres públicos, sobretudo em municípios situados em regiões mais pobres e distantes dos grandes centros urbanos, onde, não raro, ainda persistem sérias dificuldades de acesso à informação e à instrução. A mera expectativa do controle, ou seja, a presença fiscalizadora das cortes de contas próxima aos gestores dos recursos públicos já inibe, em muito, o comodismo e a negligência que, na maioria das vezes, levam à ignorância das normas e ao erro nos procedimentos. Sendo esta prerrogativa explícita no art.1º, XXII, da Lei orgânica do TCM/BA, “orientar os municípios quanto a problemas legais, financeiros, orçamentários ou outros que digam respeito às funções do Tribunal de Contas dos Municípios”

Dentro dessa diretriz, uma tendência que vem ganhando força dentro do Tribunal de Contas da União é a ênfase ao papel orientador de maneira mais sistemática, levada até os Tribunais estaduais, não se limitando a iniciativas isoladas. Com isso traz grandes ganhos para a administração, considerando que determinadas áreas necessitam dessa orientação. Esse papel é desempenhado e presidido, freqüentemente, antes da fiscalização, ocasião em que os Tribunais se esforçam e realizam, por exemplo, palestras para gestores e, também,

posteriormente, quando são emitidas recomendações de caráter operacional ou se fixam entendimentos sobre a aplicação da lei. Outra tendência, ainda dentro de seu papel educativo que é o ato de divulgar as chamadas boas práticas administrativas, mostrando a sociedade e de certa forma ensinando como se faz os procedimentos e experiências bem sucedidas em determinado órgão que podem servir de exemplo para outros. E para que isso aconteça, o próprio tribunal toma a iniciativa de organizar palestras, seminários, reuniões e teleconferências, promovidas para gestores, visando a divulgar orientações de caráter geral e permitir um conhecimento mais preciso sobre a legislação que rege o controle externo.

No contexto das sanções aplicadas pelos Tribunais, dessa forma instituindo que não fica nula a aplicação de penalidades em outras instâncias como em âmbito civil, criminal e eleitoral. Assim, por exemplo, a Justiça Eleitoral pode tornar inelegíveis aqueles administradores que tiveram suas contas julgadas irregulares nos cinco anos anteriores ao pleito, independente da aplicação de multa ou imputação de débito.

#### 2.4.3 A nova perspectiva do controle externo

Durante muito tempo, mais precisamente até os anos 90 predominava nos exames de controle externo os aspectos referentes à legalidade, economicidade, eficiência e eficácia. Entretanto a partir do início deste século além destes já citados o sistema tem se reestruturado para dar uma maior ênfase nas ações de desempenho da gestão, dessa maneira o controle externo tem feito um rastreamento no exame das contas públicas municipais.

O advento da globalização nos anos 90, fortemente presente nos estados modernos, faz com que o uso de recursos públicos esteja cada vez mais presente no mercado, assim como os avanços tecnológicos, sobretudo no campo da informação, faz com que este esteja presente no uso dos serviços públicos. E como estas novas tecnologias, bem como outros serviços demandam grandes quantias para as administrações públicas, os controles externos começam a impor um maior rigor quanto à gestão dos administradores públicos.

Nesse sentido os órgãos de controle externo, em especial os órgãos auxiliares, têm fundamental importância, já que em suas funções está a de guardião do erário público, devendo acompanhar as inovações no processo de exame das contas públicas, no que puder em torno das tecnológicas, de modo a facilitar no ganho de tempo no controle, bem como sua eficiência.

Dessa forma a gestão dos recursos públicos, passa a ser o objeto de maior relevância para o controle externo, pois é através do dinheiro público que se concretiza os objetivos dos municípios, tendo, portanto os tribunais um papel de auxiliar o poder legislativo no controle das ações dos gestores.

Assim a fiscalização tem sido orientada no sentido de buscar o efetivo resultado da gestão, devendo atingir os objetivos com qualidade e/ou quantidade. Avaliando os aspectos descritos nos programas, e fazendo um confronto com o que se tem sido aplicado pela gestão, em termos técnicos, financeiros e de qualidade. Verificar as informações, encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais, inferir conseqüências e relatar achados. Avaliar a efetividade das intervenções ou medir o impacto de interferências diversas sobre problemas coletivos.

Nos parâmetros de avaliação de desempenho, é medida a economicidade, eficiência e eficácia, A idéia simples por trás dessa avaliação é que as organizações devem ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma de funcionamento. A idéia mais complexa é que, para alguns propósitos, é melhor focalizar a atenção da administração para a otimização de processos produtivos e do desenho dos programas. Uma estratégia apropriada para esse enfoque seria a de responsabilizar indivíduos e organizações pelo atendimento de padrões razoáveis de economia, eficiência e efetividade (a operacionalização dessa estratégia pode incluir a formalização de acordos entre um órgão e seu respectivo ministério envolvendo a definição de várias metas). Como a própria idéia sugere, o desempenho é a peça-chave dessa modalidade de fiscalização, e as principais ferramentas para mensurá-lo consistem em avaliações acerca da economia, eficiência e efetividade dos processos e programas.

Nesse sentido a LRF, lei renovadora desse parâmetro, vem confirmar a importância do controle externo, assuma como principal autor de medir os atos dos gestores, o seu fiel desempenho frente administração pública, focando nos seus gastos e uso dos recursos públicos, parametrizando indicadores, e os tornando transparentes, mostrando assim a sua importância nos seus pareceres prévios, que traz a resposta do desempenho do gestor em todos os seus modos, dando uma conclusão dos atos destes, deixando que o legislativo analise e der a punição necessária, quando o parecer for de rejeição de contas, combatendo assim a sonegação de verbas públicas futuras por maus gestores. Assim trazido pela LRF:

**A prestação de contas evidenciará o desempenho** da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas **no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação**, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. (grifo nosso) (LRF, art.58)

De todo modo, a análise da efetividade das ações de governo (ou de alguns aspectos específicos dessas ações) demanda das Cortes de Contas à adoção de mecanismos de controle que os autorizam acompanhar e avaliar os resultados que são processados, sobretudo no que

concerne aos impactos de cada medida no público-alvo correspondente. Assim, sob o prisma da efetividade, não basta, por exemplo, que um prefeito cumpra o índice mínimo estabelecido pela Constituição em investimentos nas ações e serviços públicos de saúde. Faz-se necessário, ainda, que os recursos aplicados revertam em benefícios para a população do Município, verificáveis por meio de indicadores, que demonstrem, por exemplo, o incremento do número ou da variedade de atendimentos realizados pelos hospitais municipais, a queda da incidência de determinada doença, a valorização das carreiras dos profissionais da saúde etc.

Conclui-se, portanto, que as fiscalizações de desempenho, ao elegerem modelos de gestão com foco em resultados, contribuem para aprimorar o exercício do controle externo, e, por conseguinte, sua efetividade: Assim definido por (FARIAS, 2008, p.34) “As instituições de controle externo devem voltar-se para a avaliação de resultado, ou de desempenho, como ponto principal de seu trabalho, para assim poder orientar o governo para servir melhor, gastar menos e produzir mais e melhores resultados”.

Os tribunais na sua maioria têm dando uma ênfase maior na tendência Atual de controle, que por ocasião é uma constante fiscalização do desempenho dos gestores, passando a atuar mais focado no uso regular e efetivo dos recursos públicos, de modo a enfatizar o alcance em termos de legalidade (regular) e de desempenho (efetivo) da atuação dos Tribunais. Para isso tem ocorrido a busca pela efetividade e a observância dos princípios basilares do controle externo – seletividade, tempestividade, concomitância, caráter prospectivo, caráter preventivo, transparência e publicidade – que devem nortear as ações dos Tribunais.

Para o alcance dessa nova ordem dos tribunais de contas a 5º IRCE, tem desenvolvido as ações em conjunto como o projeto criado pelo então governador em exercício Ottor Alencar, que criou através da lei 12.207/11, o MPEC (Ministério Público Especial de Contas), que usa os artifícios do art. 130 da CF/88, combinando as bases da legislação pertinente com o uso bem aplicado dos recursos municipais, sendo o seu papel especial emitir um parecer jurídico.

Assim descritas nos termos da Instrução Normativa TCU nº 57/2008, o conceito de processo de contas foi ampliado para dar ênfase à questão do desempenho, especificamente quanto à produção de resultados pelo aparato estatal, sendo redefinido, resumidamente, como um processo de trabalho do controle externo voltado ao exame da conformidade e o desempenho da gestão dos responsáveis pelas unidades da Administração Públicas Federais jurisdicionadas ao TCU.

A ampliação do conceito de contas abre caminho para utilização de informações obtidas pelo próprio TCU por intermédio da extração de dados, inclusive automáticas, dos sistemas de informação da Administração Pública no exato momento em que delas necessitar. Constando a criação de banco de dados gerenciais e a construção de tecnologias a serviço dessa prática. Nesse pensamento, o TCU vem desenvolvendo projetos que direcionam direta ou indiretamente para atender objetivos de modernizar o processo de contas.

A tendência atual da administração pública, principalmente nos municípios, tem sido turbulenta, devido às diversas crises fiscais, assim como desvios de verbas e de finalidade pública. Até alguns anos atrás, predominava, sem maiores questionamentos, o antigo modelo burocrático, com ênfase no controle de procedimentos e na observância de normas e regulamentos que visava verificar a conformidade das contas dos gestores com a norma legal e regulamentar, para tanto os tribunais tem se voltado cada vez mais para a questão do desempenho dos gestores, especialmente na produção de resultados.

A própria 5º IRCE, tem notado as dificuldades para que os gestores mantiverem um bom desempenho, e o principal fator encontrado é a política salarial, pois tem notado a dificuldade de alinhar as remunerações fixas e variáveis dos servidores à LOA. Visto que há um limite para tal fim, Assim descrito:

A despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida do município. O cálculo do limite de 60% para gastos com pessoal inclui a administração direta e indireta, ou seja, as despesas com pessoal da Prefeitura, Câmara, Fundações, autarquias e fundos incluídas nesse limite, do qual 6% para o poder legislativo. (ANDRADE, 2006, p.178)

De modo que a 5º IRCE, tem aprimorado no exame de associar os salários recebidos com o plano de carreira dos servidores públicos. Nesse contexto os intentos administrativos do TCM BA têm incentivado suas inspetorias a aprofundar o exame do orçamento e do financeiro dos municípios, visto a sua capacidade que a própria LRF permite. Citado a competência dos tribunais dessa verificação como diz a própria LRF, em seu artigo 59, § 2 com redundância no art.20: “Compete ainda aos Tribunais de Contas verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20”.

Reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que traz elementos que, com certeza, viabilizarão o controle de desempenho. Exemplo disso é a redefinição do processo orçamentário. Os três instrumentos orçamentários – o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – serão estruturados por programas. Esses programas, mesmo que envolvam mais de um órgão, terão um único gerente; terão objetivos, metas, custos e indicadores definidos; e, serão monitorados por sistemas de dados

informatizados. Assim, será muito mais acessível acompanhar seu desempenho e avaliar seus resultados.

Mesmo tendo desenvolvido um tratamento especial ao desempenho dos gestores os tribunais não perde o seu mister que é o exame e controle das contas em conformidade com a legalidade, Mas, nesse tipo de ação, a principal preocupação fica sendo apenas o cumprimento das normas, independentemente dos resultados alcançados ou do desempenho geral da atividade controlada. Esse tipo de controle afere a eficiência dos procedimentos, a eficácia dos resultados alcançados, mas raramente mede a efetividade das ações administrativas, ou seja, a repercussão do resultado no seio da sociedade.

Como define (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2006, p.52), Tanto nos casos de tomadas de contas, como prestação de contas, a legislação vem dando ênfase crescente as informações sobre execução dos programas, a compatibilização dos aspectos físicos e financeiros, a eficiência e a eficácia, enfim, ao desempenho das atividades dos órgãos ou entidade.

De outra forma, não mede se aquele resultado planejado pelo gestor público é alcançado, por que nem sempre o que foi executado veio a solucionar os problemas que foram planejados. Assim para coibir além das fraudes, ao erário, e ao fiscal, os tribunais passam a ter uma nova meta que é não apenas cumprir normas e regulamentos, de vez que a legalidade é apenas um dos princípios que regem a atuação do Estado e dos agentes públicos, mas sim o de prestar serviços públicos atendendo às necessidades da população, o controle deve envolver, então, os resultados da ação estatal. Nesse mister, é necessário, portanto, que os tribunais dêem mais ênfase ao controle de desempenho.

As diretrizes estabelecidas nos arts. 70 e 71 da Constituição de 1988 enfatizam basicamente os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Os dois últimos enfatizam o nosso estudo, reforçando a tendência de tornar mais público os atos dos gestores, Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, modificou o art. 37 para incluir o princípio da eficiência dentre aqueles a serem observados pela administração. Esse dispositivo trouxe a prerrogativa da necessidade de examinar além dos aspectos formais do controle, ou seja, além da verificação do cumprimento dos dispositivos legais, da legitimidade e da economicidade deve-se verificar se o emprego dos recursos públicos ocorre com eficiência nos procedimentos, eficácia nos resultados alcançados e se esses resultados foram produto de uma ação planejada capaz de traduzir-se em um bom nível de efetividade, no que concerne aos reflexos finalísticos da ação pública no seio da sociedade.

Notando então que a simples conformidade com a legalidade dos documentos, já não é suficiente para assegurar a integridade dos mesmos, considerando que a legitimidade, a

economicidade e a legalidade dos atos, embora devam ser verificadas, são princípios e não fim da administração pública. Ou seja, o erário público deve ser aplicado de modo a satisfazer os anseios da população, já que verbas públicas devem ser usadas para o bem esta da coletividade, para isso o controle externo deve ligar essa formula ao desempenho da aplicação das verbas pelo gestor, de forma minuciosa.

#### 2.4.4 A importância do controle externo social para a gestão

Com os rumos atuais da administração pública, tem mostrado a necessidade da inclusão da população no controle externo, em conjunto com os moldes institucionais e a tendência do poder-dever de prestar contas, por parte daqueles a quem se confia à gestão do que é público, demonstrado pelo *accountability*. Em face de o país mostrar três tendências de controle: o formalismo, um forte desinteresse pela consecução do resultado final, preocupa demasiadamente com a uniformidade dos processos e desconsideram a sua missão. Isso tudo leva à ineficácia do atual modelo de contas como instrumento de controle governamental e clama pelo início de um amplo processo de participação social em tudo o que diga respeito ao controle e à fiscalização das ações públicas.

Bem que os tribunais poderiam instigar a participação do povo no controle externo, a ter interesse pela gestão pública, pelas próprias responsabilidades a eles acometidas e pelo interesse do mesmo no tema. Ademais, isso lhe conferiria a vantagem natural de concretizar ainda mais o seu domínio, preservando sua legitimidade nessa área. E para implementar tal medida é necessário uma reformulação, de forma a contemplar:

- I – Um módulo de ouvidoria para que o cidadão pudesse fazer denúncias e dar sugestões, e buscar informações.
- II – Reformular seus mecanismos tecnológicos disponíveis, tais como: Internet , viva voz, jornal. Disseminado a comunicação junto ao público de forma a dar mais publicidade.
- III – Regularmente realizar palestras, aulas, conferências e seminários junto ao público sobre temas relevantes ao tema, ampliando a educação e a cidadania.

Ora, se com a fiscalização dos Tribunais de Contas e seu parecer prévio pela desaprovação, as Câmaras Municipais ainda conseguem arrebanhar dois terços de votos dos Vereadores para afastar esse parecer, findando por “aprovar” aquilo que tecnicamente fora desaprovado, imaginem se não existissem Tribunais de Contas.

Dessa forma os tribunais têm inserido o controle externo social na sua missão institucional, com bases na tempestividade, transparência, ética e qualidade como valor social, fortalecendo o controle da gestão dos recursos públicos, pois em seu plano estratégico para o quadriênio 2011-2015, tem inserido esse tipo de controle, demonstrando a sua importância no

processo. Contribuindo para minimizar os desvios de recursos públicos bem como contribuir para a efetividade das políticas públicas municipais. Como o seu próprio regime interno o prevê como responsável, por decidir sobre denúncias do cidadão, descritas no art., 1º, XX da Lei complementar Nº 6, DE 06.12.91 – Lei orgânica do TCM/BA, “decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nesta Lei”. E em outra passagem da mesma lei descreve no art. 80, diz que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas dos Municípios”. Reafirmando a importância dada pelo próprio Tribunal ao cidadão.

Mesmo assim, quando o crime de improbidade acontece, as Cortes de Contas remetem cópia das suas decisões ao Ministério Público o qual poderá, quando houver indício de crime ou improbidade, denunciar criminalmente o gestor ou ajuizar a competente ação de improbidade administrativa, posto que o Supremo Tribunal já decidiu que a aprovação das contas pelo Legislativo não impede que o Promotor de Justiça adote as providências de sua alçada. Daí a importância do Controle Social, ou seja, a sociedade, o povo, se capacitando para auxiliar os Tribunais de Contas na fiscalização do dinheiro público.

A cada dia que passa o cidadão torna-se mais consciente dos seus direitos, fazendo com que busque constantemente informações do seu dinheiro investido em impostos, o que foi feito, tornando-se parceiro do controle da gestão pública. E em meio a uma demanda de informação ele busca a de qualidade, onde entra a transparência pública que não é apenas uma publicação e sim uma publicidade recheada de entendimento permitindo ao cidadão o médio entendimento de como a administração vem desempenhando suas atribuições. Tudo isso vem consubstanciar um novo um novo tipo de controle externo: o controle externo popular, também conhecido como controle social.

Sendo o Controle Legislativo, o principal, na qual é representado pelo povo através dos seus representantes, como descritos nos moldes do art. 29, § 1º, da CF 88.

A garantia da participação popular, no Brasil, via denúncias, está consagrada desde a Constituição Federal de 1988, consoante disposto no parágrafo 2º do artigo 74, “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Sendo esse direito reafirmado por (PISTELLI; TIMBÓ; ROSA, 2006, p.45) na situação atual, há excesso de papéis de verificação formais, respectivamente, possivelmente em prejuízo de uma programação mais adequada às necessidades de um controle efetivo de dispêndios públicos, sobretudo quando se leva em conta a enorme escassez de recursos

matérias, financeiros e humanos da administração, aliada a presteza que se deveria exigir na constatação de desvios e desperdícios e na recuperação dos valores mal aplicados.

Tal dispositivo, até então inédito, num grande avanço no que concerne a controle externo, uma forma um pouco mais detalhista, reconhece a forma de legitimidade fiscalizadora dos cidadãos, tal qual ínsita a forma de denunciar irregularidades ou ilegalidades dos gestores. Sendo mais uma vez reforçado a participação popular na Lei das Licitações:

Art.113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º. Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. (Lei 8.666/93, art.113, *caput*, e no seu § 1º)

Outra fonte de conhecimento dado sobre o referido tema está descrito como mandamento dos próprios tribunais através da Lei n.8.443, de 16 de junho de 1992, em seu art. 53, contém o seguinte dispositivo: Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Cabe lembrar que os Tribunais de Contas, infelizmente, não têm competência constitucional para executar suas decisões. Elas são remetidas ao Ministério Público, braço da sociedade que tem o poder para provocar o Judiciário no sentido de afastar concretamente, e prender, se for o caso, os maus administradores.

Portanto, verifica-se que os meios de acesso ao controle externo das contas públicas estão disponíveis aos cidadãos. Entretanto as modificações na estrutura da sociedade brasileira não ocorrem de modo tão veloz. Ademais, os Tribunais de contas ainda não possuem tal aparato para o controle popular, observa-se que falta divulgação, no seio da sociedade, da possibilidade legal disponível a qualquer cidadão de se dirigir às Cortes de Contas para fazer denúncias ou representações, evidentemente, com a responsabilidade daí decorrente. E para que os Tribunais possam continuar a mostrar o seu valor perante a sociedade, é preciso dar acesso aos resultados das ações de controle para que percebam e reconheçam a sua importância. Pois o controle externo atuante e transparente fortalece os tribunais perante a sociedade, e demonstra o seu valor para os mesmos, que em conjunto trabalha para uma melhor gestão do controle dos recursos públicos.

Outrora, como citado o ganho da gestão, a sociedade também se beneficia das prerrogativas de fazer controle das contas públicas, entre os fatos determinantes está o

primordial que é ter conhecimento da movimentação das verbas públicas pelo gestor, pois para se fazer uma denúncia é preciso ter conhecimento deste fato. Aqui entra o papel do controle e publicidade, onde os Tribunais de contas encontram e esclarecem os pontos falhos dos gestores e os publicam, dando conhecimento a população, podendo estes tirar suas dúvidas quanto à matéria do que é feito com o dinheiro público. Podendo este fato também ser acompanhado através dos portais de transparência pública como citado anteriormente. Entendendo nós que os mecanismos de controle do estado são respaldados na sociedade, e que o modo como são passados até este, ou seja, a transparência verdadeira dos atos torna de suma importância para o ganho social, pois o modo de interpretar e analisar depende de uma publicidade clara. De modo que se o fato primordial do ganho social é de fato o conhecimento e entendimento das movimentações que os gestores públicos fazem com os recursos públicos, a transparência dos atos devem surtir a estrita legalidade e veracidade, e para isso entra o papel de um órgão independente, que de fato possa publicar a verdade e assim inibir o papel influenciador, tornando neutra a decisão da sociedade.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 Caracterizações da pesquisa**

A pesquisa caracteriza-se como exploratória, visto que visa explorar o processo da entrega e análise das contas, bem como a importância de fazer a gestão do controle das contas públicas no Sudoeste da Bahia, estabelecendo as relações entre as variáveis e os indicadores que fundamentam esta teoria. Proporcionado por uma melhor aproximação entre a visão dos órgãos controladores externos e a população sobre a importância de controlar.

Tendo como meios, a pesquisa bibliográfica, utilizada através de livros, sites da internet, e da legislação pertinente a matéria pública, para assim desenvolver e dar suporte aos objetivos proposto neste estudo. Utilizando dessa forma a coleta e análise de dados.

#### **3.2 População e amostra**

A população deste estudo foi composta pelos analistas de controle externo da 5ª Inspeção de controle externo do Sudoeste da Bahia do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia.

A amostra foi constituída por 20 questionários, obtendo a resposta positiva de 16, constituindo dessa forma 100% da nossa pesquisa, entre os analistas desta Inspeção, localizada na cidade de Vitória da conquista – BA.

### 3.3 Instrumentos de pesquisa

A fase de pesquisa de campo foi mediante ao uso dos mecanismos de questionários objetivos de múltipla escolha, constituído por 16 questões. Os instrumentos utilizados foram questionários objetivos, dos quais discorreram sobre tomada e análise de contas, a transparência pública, inibição de fraudes e desvios de verbas públicas e o desempenho do gestor frente à administração municipal além de punições aplicadas pelo controle externo auxiliar. Pelos quais buscam Indagar o propósito de quantificar a importância dos indicadores propostos com a visão de experiência vivida pelos analistas de controle externo do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia na Inspeção do Sudoeste da Bahia sob a importância de fazer controle das contas públicas.

### 3.4 Coleta de dados

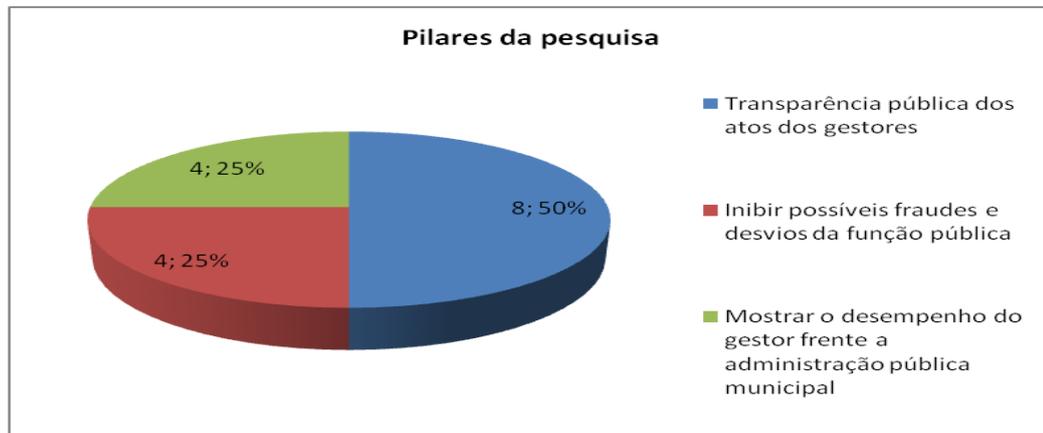
Os dados foram coletados por meio da aplicação de questionários de múltipla escolha, junto aos técnicos de controle externo, de forma aleatória, entre os presentes, nos 2 dias de coleta dos questionários da pesquisa, no período de Junho de 2012.

### 3.5 Análise de dados

A fase posterior do estudo foi quantitativa, os dados foram analisados através da utilização das técnicas de programas estatísticos gratuitos como o *Calc do Open Office*, quantificando em percentual as informações dos dados da amostra coletados entre os analistas de controle externo da 5ª Inspeção Regional de controle externos dos municípios do Sudoeste da Bahia.

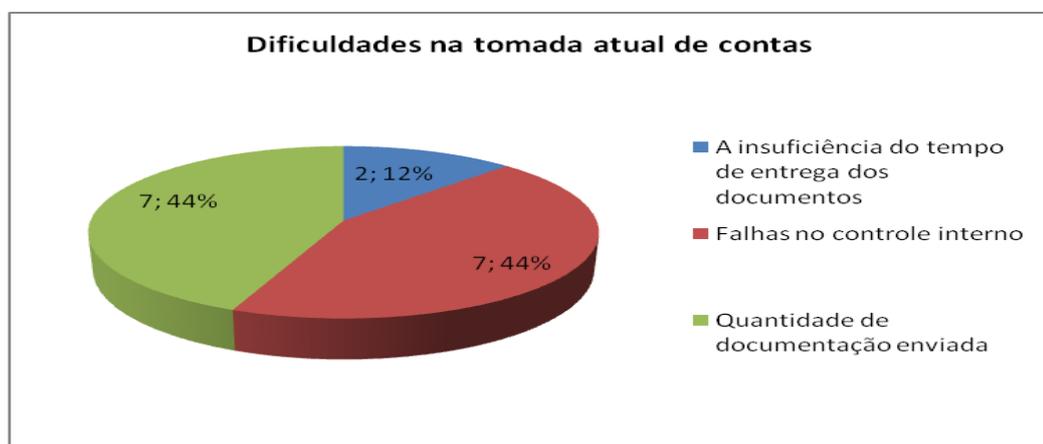
## 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O questionário aplicado teve como objetivo conhecer as idéias dos analistas de controle externo sobre a importância da gestão do controle das contas públicas dos municípios do Sudoeste, bem como identificar os principais pontos que fazem essa importância ser fonte de pesquisa. Para isso desenvolvemos um questionário que faz menção de três pilares levantados durante o estudo, a transparência dos atos dos gestores, a de inibir fraudes e desvios futuros e a de medir o desempenho do gestor em sua função se estão realmente aplicando os recursos de forma eficaz. Tendo em vista as propostas apresentadas e a dimensão do assunto, de redundância e complexidade para a gestão e sociedade, 50% demandaram como soberana a proposta de transparência pública, ficando as demais com 25% cada. Como pode ser verificado na figura 1.

**GRÁFICO 1 - Pilares da pesquisa**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

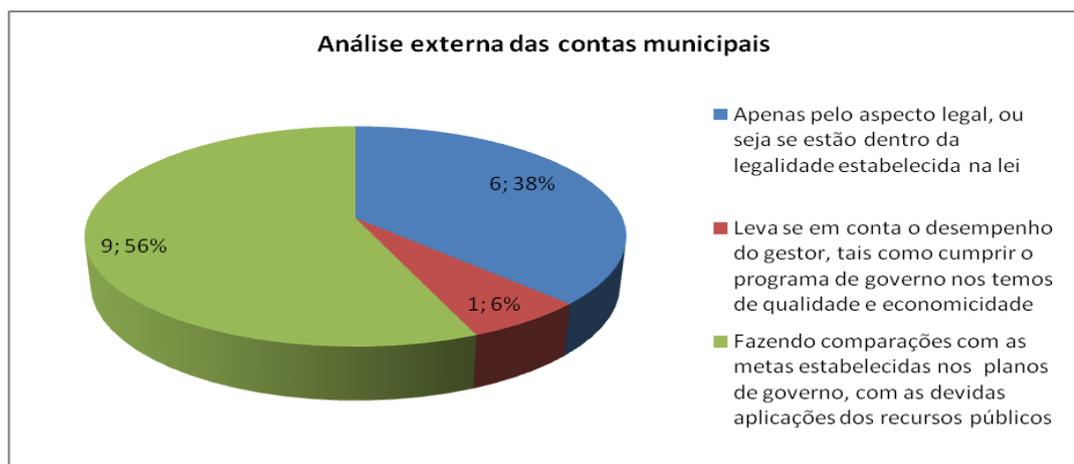
Quando referente à relação da 5º IRCE, com os controles internos dos municípios membros, percebemos uma relação extrínseca, 44% apontaram que a grande dificuldade da tomada de contas é a quantidade de papel enviada, ampliando assim o tempo de análise, que ainda persiste de inovações referentes à quantidade física de papel a ser entregue, como isso mostrando que o sistema de informática precisa sair da fase inicial e atingir um patamar mais elevado, precisando ser inovado. Outros 44% apontam que são falhas de controle interno que viabilizam a relação na demora da análise das contas ainda, bem como reprovações, carecendo dessa forma de uma melhor preparo dos controladores internos, apontando que são falhas destes, o próprio TCM/BA tem feito cursos de cursos de aperfeiçoamento, mas precisa que o próprio executivo invista em seus funcionários, através de graduações, pós ou mestrado, ou talvez na própria seleção de pessoal. Dessa forma o próprio gestor teria uma melhor orientação na elaboração das contas, diminuindo sua rejeição. E apenas 12% optando pela insuficiência de tempo. Esses dados podem ser visualizados na figura 2.

**GRÁFICO 2 - Dificuldades na tomada atual de contas**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

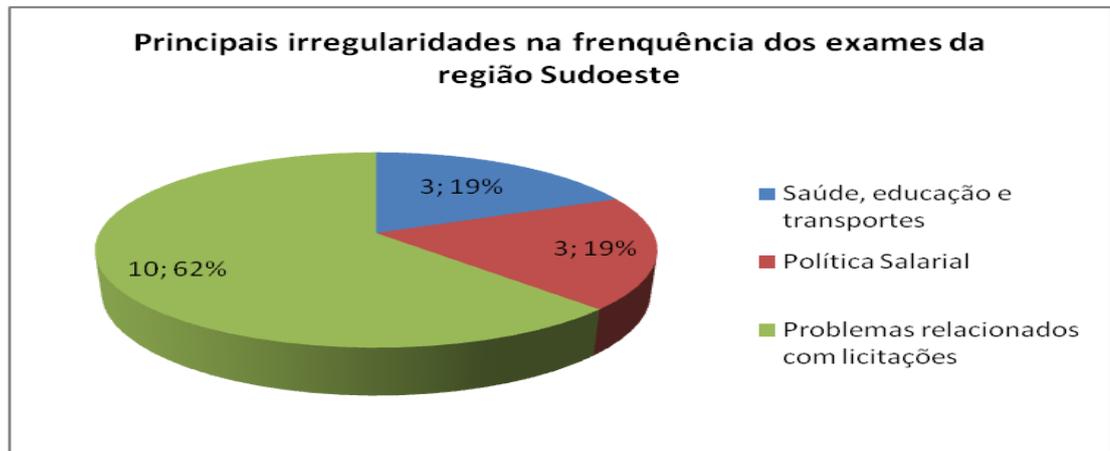
A análise de comparações dos planos e metas estabelecidas nos planos de governo com a sua devida aplicação com eficácia foi apontado por 56% como principal mecanismo de análise das contas públicas, obtendo assim que os analistas dão um grande valor na eficiência do uso dos recursos públicos, observando e medindo o desempenho do gestor como meta principal, do que foi feito como o planejado. Já para 38% apontam que as contas devem sempre ser analisadas pelo aspecto legal, se preenchem os requisitos das leis, abstendo outros fatores. E apenas 6% das respostas apontadas pelos analistas levam em conta o desempenho do gestor no cumprimento das metas com os termos de qualidade e economicidade dos recursos públicos. Podendo ser visualizado da figura 3. Como observado no quadro comparativo do (anexo F), entre as metas do PPA, com a de LDO e LOA, bem como a comparação desta com a prestação de contas mensal, de um município da região citada no estudo.

**GRÁFICO 3 - Análise externa das contas Municipais**



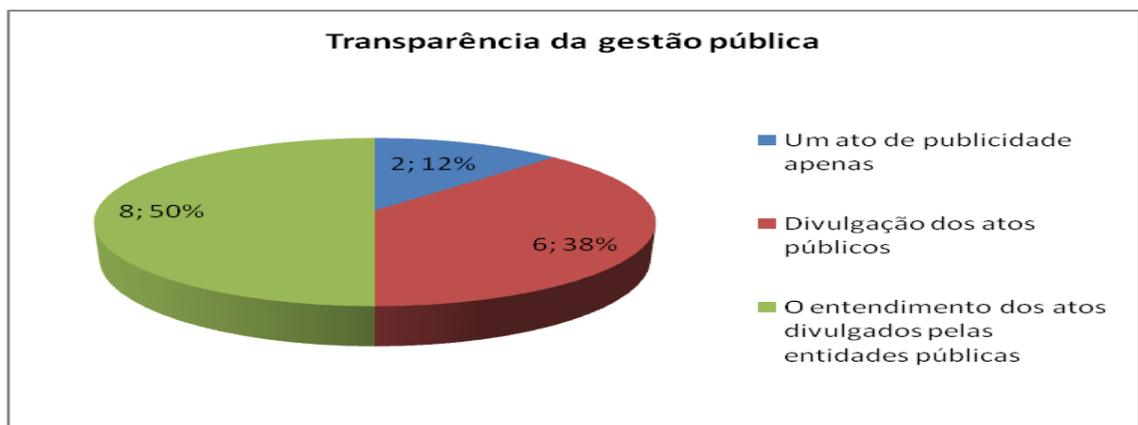
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Dentre aos aspectos irregulares cometidos por gestores nas contas públicas, foi apontado por 62%, os processos licitatórios, como as principais fraudes nos exames das contas. Apontado em data anterior pela própria União dos Municípios da Bahia (UPB), em uma orientação técnica (anexo G), como sendo a primeira causa de rejeição de contas dentre 5 apontadas. Ficando com 19% a política de uso irregular das verbas públicas referentes à saúde, educação e transportes, assim como a política salarial. Visualizados na figura 4.

**GRÁFICO 4 - Irregularidades nos exames do TCM/BA**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

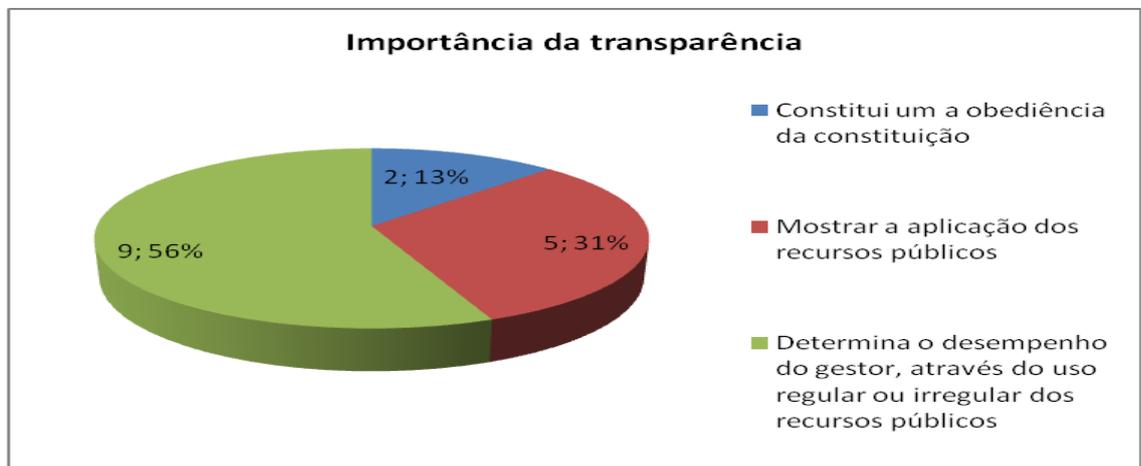
Apontada como principal fator dentre os nossos pilares a transparência apontada por metade dos entrevistados, (FIGURA 1), toma lugar de destaque em importância na gestão do controle das contas públicas desta Inspeção, sendo que para 38% dos analistas, entendem que a transparência é a divulgação dos atos dos gestores, já para a maioria 50% entendem que a transparência vai além da simples publicidade, ela busca o ato de publicar, e entender o que está sendo divulgado. E 12% apontam que a transparência seria o simples ato de publicidade. Neste tocante o TCM/BA inovou para dar uma maior transparência incrementando a resolução 1060/05, que obriga os municípios a publicarem suas despesas de forma diária, ficando visível para a gestão e para a sociedade, através de portais de transparência pública (Anexo H), dessa forma deixando amostra os atos do gestor, para qualquer cidadão possa conferir receitas e despesas com as metas estabelecidas pelo governo, bem como o Tribunal possa fazer o controle da gestão das contas públicas no final do mês/ano na prestação de contas mensal e anual. Dados podem ser visualizados na figura 5.

**GRÁFICO 5 - Transparência da gestão pública na região Sudoeste**

Fonte: Dados da pesquisa

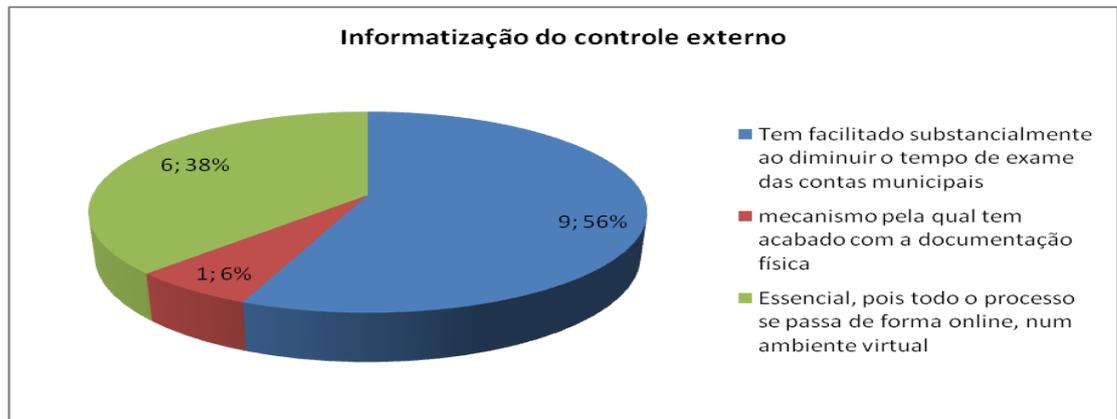
Ainda neste tema, 56% apontam que a transparência acaba por blindar outro pilar do nosso assunto, determinado que para eles a importância da transparência está na publicidade de apontar se o gestor está usando os recursos públicos de forma eficaz ou não. Determinando assim o seu desempenho frente à administração municipal. Pois para medir se o gestor está regular em seus atos é preciso visualizar os atos do mesmo. Dados podem ser visualizados pelos (anexos F e H). Já para 31% apontam que a transparência é importante por que mostra a aplicabilidade do erário público e para 13% que constitui apenas o rigor e estrita obediência as leis, em especial a Constituição da república. Dados da figura 6.

**GRÁFICO 6 - Importância da Transparência dos atos dos gestores**



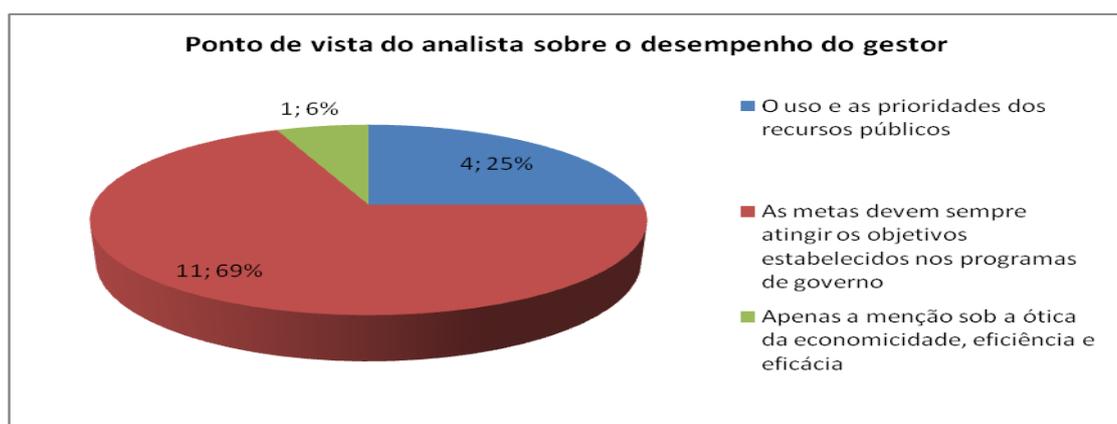
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Como já foi dito anteriormente, o sistema informatizado do TCM/BA ainda é pouco eficiente, pois ainda não acabou com a documentação física, assim esperada pela na sua implantação, entretanto têm aos poucos melhorado ao facilitar no ganho de tempo, 56% dos analistas apontam que este tem substancialmente diminuído o tempo de análise. Já para 38% deles é um mecanismo que requer tempo, ou seja, vai acabara aos poucos com a documentação física. E 6% apontam que é essencial, pois tudo se passa em ambientes virtuais. Dados da figura 7 que podem ser comparados com o (anexo I).

**GRÁFICO 7 - Processo de informatização do controle externo municipal**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Como pilar da nossa pesquisa o desempenho do gestor tem ganhado destaque nos exames deste Tribunal, e não obstante 69% dos analistas apontam que sendo este fator atual usada pelas cortes nos exames, é usado o indicador da relação resultado final com as metas estabelecidas em programa governo para medir o desempenho do gestor. Isso tem sido primordial e de suma importância para apontar a eficiência e eficácia do gestor no uso dos recursos públicos. 25% dos analistas apontam que o desempenho do gestor deve ser desdenhado a partir do uso das prioridades dos recursos públicos, ou seja, deve ser medido através do investimento do erário nas prioridades. E 6% se dedicam a menção da eficiência, eficácia e economicidade no uso dos recursos pelo gestor. Visualizados através da figura 8.

**GRÁFICO 8 - Visão do analista na tendência atual de análise**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Provendo ainda deste assunto 63% apontam que para se ter o desempenho do gestor em sua plenitude, para se dar um parecer claro e objetivo, o resultado eficaz do gestor deve atingir a meta estabelecida no plano, ou seja, para eles o que torna o gestor eficaz na sua administração é atingir o que foi estabelecido no PPA, LDO e LOA, tanto em eficácia, como

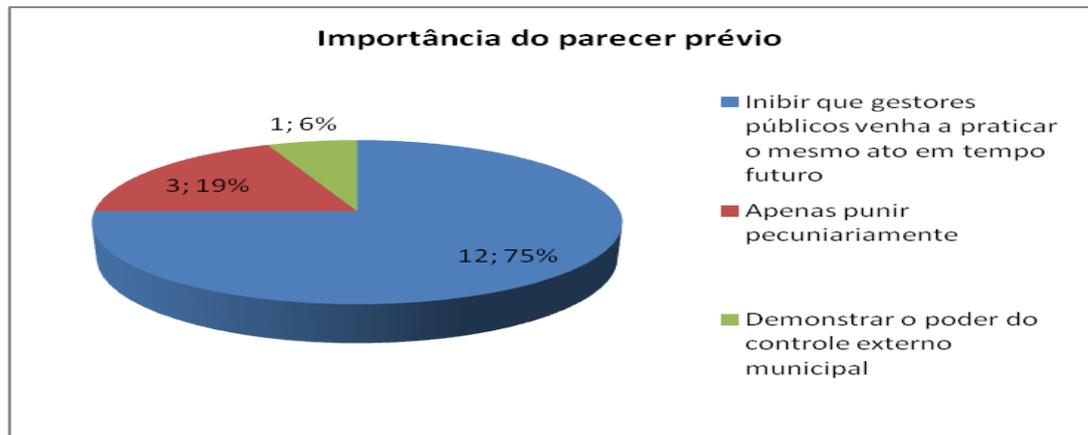
em economicidade dessa maneira medindo a melhor forma possível do uso dos recursos públicos. Dados podem ser conferidos no (anexo F). Já para 25% o que torna o desempenho do gestor eficaz é usar os recursos em termos de economicidade, ou seja, da melhor forma possível que assim exigir. E para 12% apontam que o que torna o gestor eficaz em sua função é ter as contas aprovadas, seja qual forma for, com ressalvas ou não. Visualizados através da figura 9.

**GRÁFICO 9 - Eficácia do desempenho do gestor**



Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

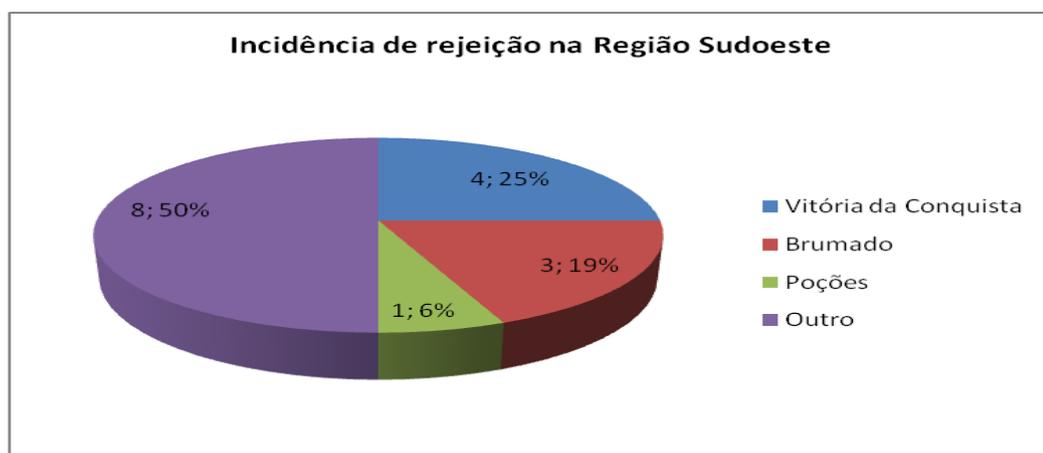
Outro pilar de nossa pesquisa também é confirmado de forma unânime pelos analistas de controle externo, 75% deles apontam que o parecer prévio que é dado pelo TCM/BA, ao gestor que teve suas contas rejeitadas ou aprovadas com ressalvas, é para inibir que estes venham a cometer o mesmo ato em tempo futuro. Não que a nosso ver isso será possível de coibir o gestor que cometa fraude futuramente, mas ao nosso entendimento possivelmente este vai rever seus atos, pois o renascimento ao erário público é pago do seu próprio bolso. Sendo que entre os anos de 2006 e 2010, (Apêndice B) devido à importância de inibir maus gestores, houve uma significativa reprovação de contas dos 27 municípios que compõem a 5ª IRCE, sendo de mais de 28%, sendo que não houve nenhum município em todo o período mencionado que teve suas contas aprovadas sem ressalvas, mostradas total importância que é o controle das contas municipais, coibindo e punido maus gestores. Já para 19% o parecer prévio serve para punir unicamente em pecuniariamente, e para 6% o parecer prévio é a forma de o controle externo demonstrar o seu poder de órgãos fiscalizador. Dados podem ser visualizados através da figura 10.

**GRÁFICO 10 - Importância do parecer prévio**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Reforçando ainda mais, a Figura 6, mostra a rejeição em todo estado no período de 1995 a 2009, onde a importância é notada que em 1995 a rejeição das contas do estado era de apenas 9,16%, aumentando em 2009 para 53,72%. Ou seja, a 5ª Inspetoria segue a tendência do Estado, sobrepondo uma grande importância no controle da gestão das contas, analisando minuciosamente, rejeitando e punindo, assim inibindo os maus gestores, em fraudes futuras. Pode ser visualizado pelo (anexo J)

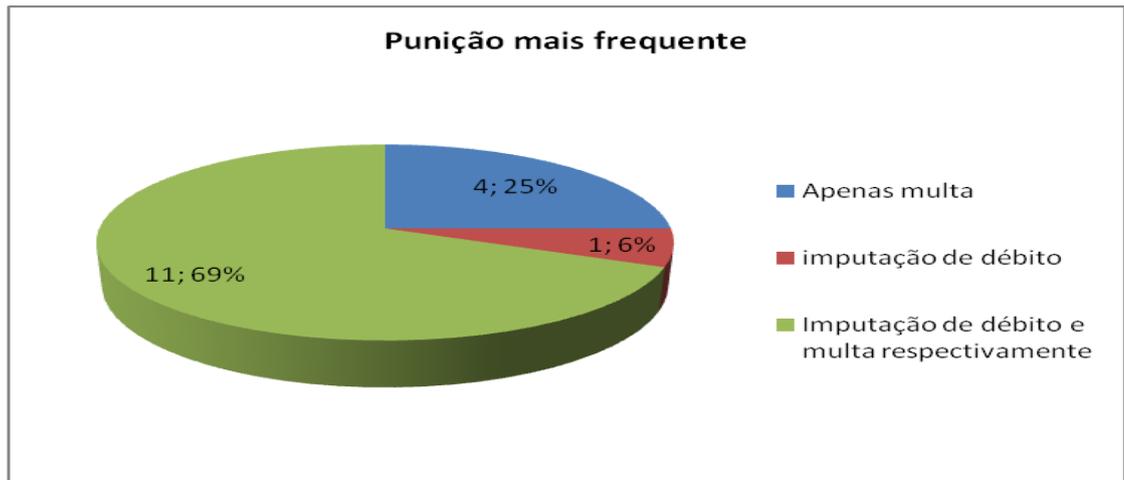
Na jurisdição do Sudoeste O TCM/BA tem apontado diversas rejeições, na pesquisa apontamos como exemplo as cidades de Brumado, Poções e Vitória da Conquista como na (Apêndice C), sendo que os analistas apontaram como 25%, a cidade de Vitória da Conquista, a mais rejeitada. Brumado ficando com 19%, das opiniões, e Poções com 6%. Porém 50% dos analistas apontaram outras cidades, figura 11, como opção, sendo que dentre as citadas se sobrepôs com 75% a cidade de Cândido Sales como sendo a mais rejeitada da região, também descrita na (apêndice C).

**GRÁFICO 11 - Municípios com maior incidência de rejeição na 5ª IRCE**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nesse panorama de punir para coibir, 69% dos analistas apontam de que há a combinação respectivamente de imputação de débito e multa, nas punições impostas pelo TCM/BA. Já para 25% apontam que a punição mais freqüente é apenas a multa e 6% apenas a imputação de débito. Dados da figura 12.

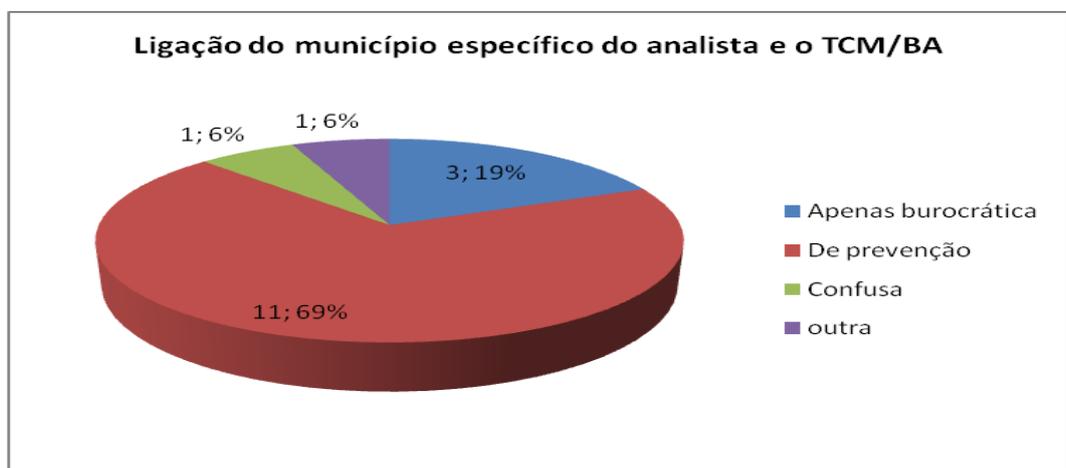
**GRÁFICO 12** - Frequencia das atuais punições dadas pela 5° IRCE



Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Quando questionado a relação existente entre o município dos analistas com este tribunal, voltaram a afirmar com 69%, o papel preventivo, demonstrando que punir faz parte dos meios, mas o fim maior é de prevenir, e coibir desvios futuros. 19% responderam que é apenas um ato de burocracia, e já para 6% acha essa relação confusa, e 6% optaram por outro tipo de relação. Verificados na figura 13.

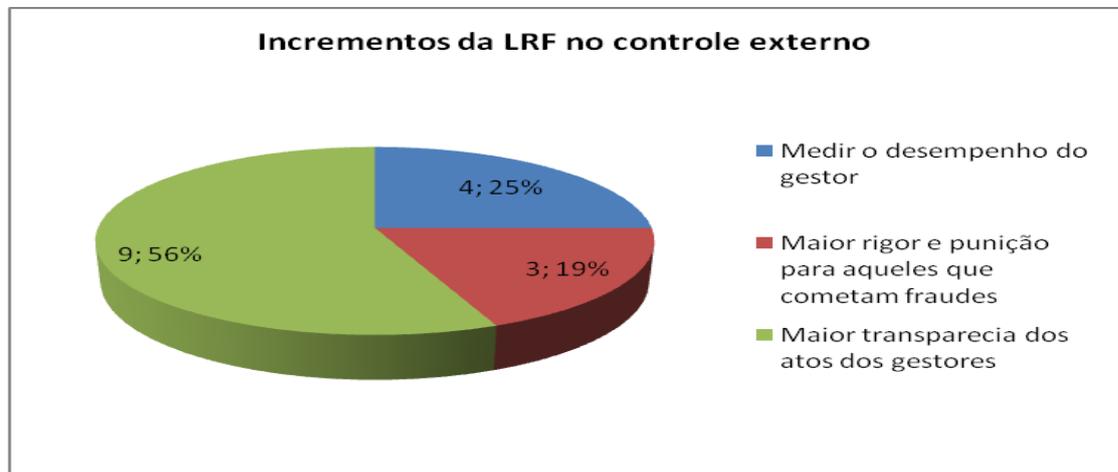
**GRÁFICO 13** - Relação entre o TCM/BA e o município específico do analista



Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

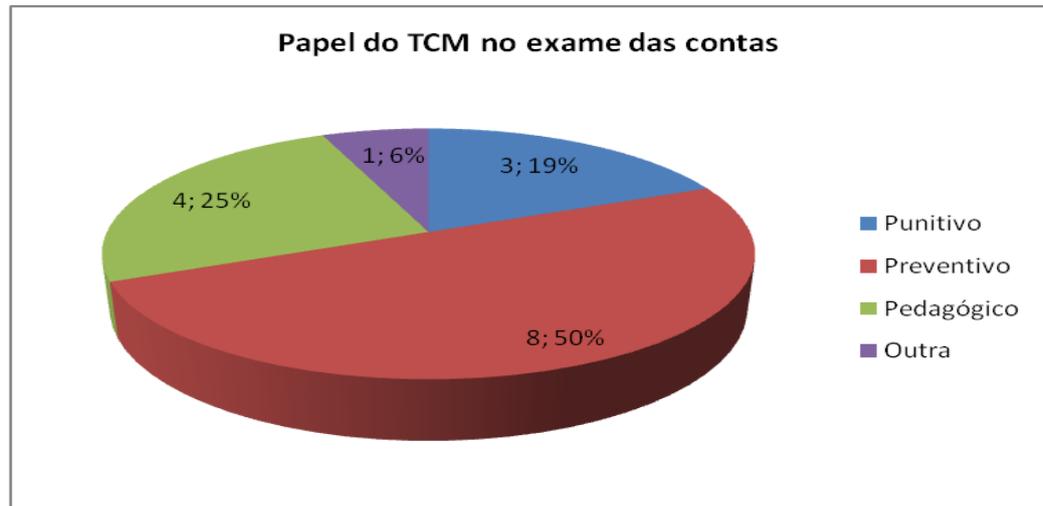
A Lei de Responsabilidade Fiscal, talvez o grande marco do controle externo, trouxe grandes inovações para este, além de incrementar um maior rigor para aqueles que cometam fraudes com o dinheiro público, nesse contexto houve a questão mais equilibrada, apontando os analistas que com 56%, a maior novidade desta lei tenha sido uma maior transparência dos atos dos gestores, confirmando um dos pilares de nosso estudo. Já para 19%, afirmam o rigor imposto pela lei tenha sido a maior inovação desta, e ainda para 25% confirmam que o advento desta tenha inovado no controle ao medir o desempenho do gestor em sua função pública. Verificados na figura 14.

**GRÁFICO 14:** Incrementos da LRF as análises do controle externo



Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Preenchendo dessa forma outro ponto crucial de suma importância da gestão do controle, a de inibir de desvios aos cofres públicos, pois para 50% dos analistas apontam o que o papel principal do exame das contas por este tribunal, é o preventivo, mesmo que punir seja uma peculiaridade que deve ser imposta, eles confirmam que preferem o papel de prevenir, além de outros 25% também apontarem outro papel importante o de pedagógico, visto que este também tem o fundamento de tirar dúvidas, de ensinar o melhor caminho e a forma de melhor gerir os recursos públicos. E para 19% apontam que o principal papel do TCM é o dado em suas prerrogativas que é punir e para 6% consiste em outro papel. Verificado na figura 15.

**GRÁFICO 15** - Papel principal do TCM/BA no exame das contas Municipais

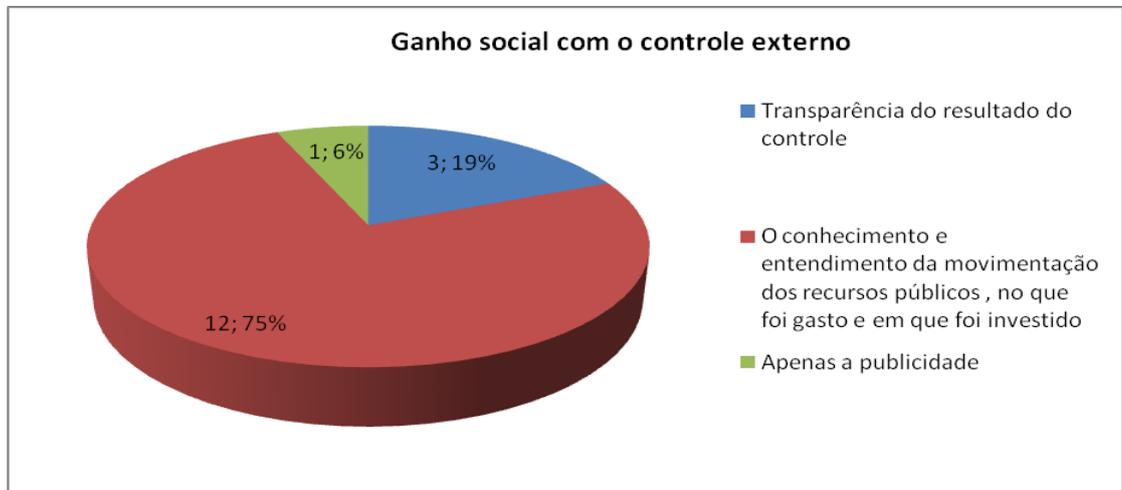
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Veja que a transparência aparece, entre os 7 itens mais inovadores, (Apêndice D) reafirmando nosso estudo, exigindo relatórios mais precisos dos atos dos gestores em tempo hábil, como bimestre, quadrimestre e semestre, formulando audiências públicas, o próprio orçamento participativo, ouvindo a população. Descrevendo Receitas despesas, demonstrativos precisos, além de indicar as medidas cabíveis corretivas quando precisas. Outro item que aparece e reafirma nosso estudo é o planejamento, como citado anteriormente os resultados finais devem atingir plenamente as metas estabelecidas nos planos de governos tais quais, PPA, LDO e o LOA, coincidindo como nosso estudo e confirmando mais um pilar, pois metas cumpridas com eficácia nos planos pressupõem uma boa administração, logo um ótimo desempenho no uso dos recursos públicos.

Como pode ser visto no (anexo H), o portal é um mecanismo de transparência, os próprios Tribunais têm incrementado a obrigatoriedade dos municípios postarem de forma diária suas despesas, Como o principal ganho da sociedade em nosso entendimento é o conhecimento que lhe é dado com a publicidade dos atos dos gestores, dando a este a informação e visão do uso dos recursos públicos seja com os gastos seja com o investimento, podendo este quando sentir-se prejudicado, puder como diz a constituição, denunciar o gestor ao órgão competente para julgar-lo. Confirmado pela pesquisa com 75%, que os próprios analistas apontam que o entendimento dos atos dos gestores após o controle externo é primordial a sociedade. Figurando ainda na pesquisa que é preciso não apenas ter conhecimento, mas que a publicidade, deve ser feita de forma que a sociedade possa entender, podendo analisar e interpretar tanto as despesas bem como o uso dos recursos públicos, para que isso ocorra é preciso uma transparência verídica. 19% apontam que deve ser a apenas da

transparência não necessitando o entendimento, e para 6% seria o ganho apenas pela simples publicidade. Dados da figura 16.

**GRÁFICO 16:** Ganho social com o controle externo



Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

## 5. CONCLUSÃO

Como foi descrito neste estudo, as constantes reformas pelas quais passam a Administração Pública brasileira desde o início dos anos 90, do século passado, é exigido mudanças cabíveis, visto que assim como as entidades particulares a administração pública tem diversificado seu atendimento e prestação de serviço, dessa forma precisando de mais celeridade e efetividade em suas funções. Deixando a burocracia da prestação simples e formal, tendo os gestores atuais que atender a sociedade com efetividade, economicidade e principalmente eficácia e eficiência, já que as leis têm mudado e tem dado uniformidade e incrementado exigências para a função pública pertinente aos gestores dos recursos públicos. Nesse tocante o nosso estudo torna se importante, pois para se obter a eficácia dos serviços públicos é preciso controlar os atos dos gestores, pois no mundo moderno temos visto uma grande busca por lucro e por favorecimento pessoal, surgindo então vários escândalos envolvendo gestores públicos no desvio de sua função, tornando, portanto este estudo de suma importância.

Com vista a dotar a administração pública de veracidade em seus atos, e competir no mundo globalizado em igualdade na prestação de serviços, o controle externo torna a sua fiscalização fonte de suma importância para a gestão e para sociedade.

Assim como supracitado confirmamos que o TCM/BA tem dado a transparência devida através da tomada e análise das contas e a sua posterior divulgação na região sudoeste, como obrigação de divulgação diária das despesas através de portais municipal sendo assim o

principal mecanismo de comunicação entre o Tribunal e a sociedade, ficando claro que esta é mais do que a simples publicidade como descreve a constituição, é uma divulgação extensa e clara de modo a dar entendimento e complexidade à sociedade, podendo esta interpretar e analisar os gastos e investimentos dos recursos públicos administrados por gestores, e ainda a luz do seu conhecimento se guiar para uma possível denúncia contra maus gestores públicos.

Já para a gestão foi visto e comprovado que o controle é a forma de dar moralidade a administração pública, entrelaçando a transparência com outro pilar da nossa pesquisa, pois é de conhecimento que a essência do Tribunal é realmente punir, mas este tem usado a prerrogativa da prevenção, como verificado no estudo. Dessa forma sem deixar a forma estritamente punitiva, o Tribunal tem estimulado a orientação, para coibir fraudes e desvios de verbas e de funções públicas, de modo a prevenir a má gestão dos recursos, visando a desestimular a prática de atos lesivos ao Erário público.

Como descrito e verificado no estudo o controle externo auxiliar do Sudoeste da Bahia tem acrescentado as suas prerrogativas, a nova tendência da fiscalização das contas públicas, incrementado a questão de medir o desempenho do gestor em sua plenitude, ao observar na suas análises se a produção dos resultados ao longo do exercício do gestor tem sido semelhante à traçada nos planos e metas de governo, entretanto, sem deixar de lado a importância do controle formal, voltado para a legalidade e para os demonstrativos financeiros.

De modo que esses objetivos o TCM/BA têm sofrido dificuldades, como a grande quantidade de documentos, e freqüentes falhas de controle interno, sendo necessário um engajamento dos próprios gestores em investir no aperfeiçoamento de seus servidores. Bem como o próprio Tribunal incrementar mecanismo no seu sistema atual, que possa diminuir substancialmente a quantidade física de papel, aprimorando um ganho de tempo em seus procedimentos, efetivando um melhor alcance nas análises de forma mais minuciosa, podendo os analistas terem mais tempo para se dedicarem aos detalhes e peculiaridades das contas públicas, fornecendo maiores detalhes e um melhor entendimento a sociedade do uso de recursos públicos pelos gestores.

Visto e confirmado que a Sociedade tem fundamental importância no que tange respeito aos recursos públicos, já que é esta que fornece as verbas necessárias, para a movimentação do erário público, participando do processo através dos seus representantes, titulares do controle, devendo não apenas ter participação no controle, mas ter um ganho real sob o mesmo. Este benefício é adquirido com o conhecimento e entendimento dos atos dos gestores, como comprovado no estudo, pois estes passam com o controle das contas, a terem o

conhecimento em que é gasto e em que é investido o erário público, tais como locais, quantidades, e principalmente valores, podendo a sociedade fazer comparações com os valores de mercado, e a luz dos seus conhecimentos interpretarem esses valores, e poderem instigar denúncias contra gestores, além de conhecer através do controle os bons e maus gestores, em futuras postergações a cargos públicos.

Notando, portanto neste estudo que de fato a importância da gestão do controle das contas públicas na Região Sudoeste, reside em grande parte na transparência, que é seu principal veículo do TCM demonstrar seu trabalho, somado ao ganho da sociedade que é a divulgação e o entendimento deste trabalho de controlar os recursos administrado pelos gestores, além de segmentar a execução das leis, ajudando a promover a boa gestão das funções públicas bem como o erário público. Assim como também observado que os Tribunais não perderam a sua essência de punir, mas tem tomado a decisão de prevenir, coibindo que maus gestores possam voltar ao executivo, e danificar o patrimônio público, através de sua forma pedagógica – preventiva - punitiva. E de fato também notável nesse trabalho que o TCM do Sudoeste da Bahia tem reestruturado a sua forma de fiscalização, buscando analisar de forma precisa o desempenho do gestor em sua função além das prerrogativas legais que já lhe são atribuídas, a busca da legalidade. E que essa análise é feita através de comparações do resultado eficaz no uso dos recursos públicos com as metas traçadas nos planos de governo.

Pois em um país que a mídia nos apresenta frequentemente desvios da função pública, o ato de controlar o que é público torna de suma importância, deixar cada vez mais transparente os atos dos gestores, acaba por inibir estes de fraudar o erário e os recursos públicos disponíveis, pois os gestores prezam pela sua continuidade neste ambiente, e o seu mau desempenho e ineficaz na função pública podem dificultar essa manutenção.

É preciso dar continuidade neste trabalho, incrementado por uma reestrutura em alguns setores, tais como a informatização do próprio TCM, que precisa de um melhor aparato no tocante a coletar dados e diminuir a quantidade física de papel entregue na tomada de contas, que acaba por perder um pouco de tempo. Também é necessário que os Governantes qualifiquem melhor seus servidores, para diminuir erros internos, e assim reduzir o quantitativo de prefeituras dessa região com rejeição de contas. Assim como é claro que a sociedade se beneficia com o controle, através do conhecimento e entendimento do que se passa na estrutura administrativa e que sua participação deve ser cada vez mais intensa e freqüente neste processo, devendo a sociedade criar mecanismo que a possam inserir cada vez

mais no controle das contas públicas, pois é ela que financia todo o aparato da administração pública.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal: Método com base na LC nº 101/00 e nas classificações contábeis advindas do SOF e STN.** 2º edição São Paulo: Atlas, 2006.
- ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública.** 8º edição São Paulo: Atlas, 1995.
- BAHIA (Estado). Lei nº 6 de 06 de Dezembro de 1991 – Lei orgânica do TCM/BA. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 07.12.1991.
- BAHIA (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Resolução 1060 de 26 de Abril de 2005. Estabelece normas para a apresentação da documentação mensal da receita e despesa e da prestação de contas anual de Prefeituras e Mesas de Câmaras, revoga a Resolução TCM nº 220/92, e dá outras providências. Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia.** Salvador, BA, 26.04.2005.
- BAHIA (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Resolução 1060 de 26 de Abril de 2005. Estabelece normas para a apresentação da documentação mensal de receita e despesa e da prestação de contas anual das Autarquias e Fundações de direito público da administração indireta municipal, revoga a Resolução nº 218/92, e dá outras providências. Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia.** Salvador, BA, 26.04.2005
- BAHIA (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Resolução 1.255 de 25 de Julho de 2007. Institui o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, de captura e transferência, por via eletrônica, dos dados e informações da gestão pública municipal, e dá outras providências. Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia.** Salvador, BA, 25.07.2007.
- BAHIA (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Resolução 1282 de 22 de Dezembro de 2009. Dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal remeterem ao Tribunal, pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, os dados e informações da gestão pública municipal, na forma e prazos especificados por esta Resolução, e dá outras providências. Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia.** Salvador, BA, 22.12.2009.
- BAHIA (Estado). Lei nº 12.207 de 14 de Abril de 2011. Dispõe sobre a composição e a competência do Ministério Público Especial de Contas - MPEC, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, bem como sobre a nomeação, progressão e subsídios de seus membros, cria cargos de provimento temporário, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 15.04.2011.
- BAHIA (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Resolução 1307 de 28 de Dezembro de 2011. Altera dispositivos das Resoluções TCM nºs 1060/05, 1061/05, 1062/05 e 1282/09, e dá outras providências. Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia.** Salvador, BA, 28.12.2011.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Funções do Tribunal de Contas.** RDP n. 72. 1997.

BRASIL. Decreto Lei nº 966-A de 7 de Novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes á receita e despesa da Republica. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Sala das sessões do Governo Provisório, 7 de novembro de 1890, 2º da Republica. Disponível em: < [http://www.jacoby.pro.br/normas/decr\\_966\\_1890.html](http://www.jacoby.pro.br/normas/decr_966_1890.html)>. Acesso em: 12 Jul. 2012.

BRASIL. Código Penal. Decreto Lei 2.848 de 7 de Dezembro de 1940. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31.12.1940. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 09 Jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 1.079 de 10 de Abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12.04.1950. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 14 Jul. 2012.

BRASIL. Lei 4.320 de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23.03.1964.

BRASIL. Decreto Lei 200 de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27.2.1967 e retificado em 17.7.1967.

BRASIL. Decreto Lei 201 de 27 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27.02.1967.

BRASIL. Real decreto 1.661 de 25 de Junho de 1982. Declara as aplicações de convênios internacionais. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26.06.1982. Disponível em: < [http://www.legalsolo.com/leyes/real\\_decreto/real-decreto-1661-1982-25-junio-declaran-aplicacion-span-class-rrr-buques-span-embarcaciones-mercantes/BOE-A-1982-18730](http://www.legalsolo.com/leyes/real_decreto/real-decreto-1661-1982-25-junio-declaran-aplicacion-span-class-rrr-buques-span-embarcaciones-mercantes/BOE-A-1982-18730)>. Acesso em: 29 Jul. 2012.

BRASIL. Decreto Lei 93.872 de 23 de Dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24.12.1986. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)>. Acesso em: 15 Jul. 2012.

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

BRASIL. Lei 8.429 de 2 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 03.06.1992.

BRASIL. Lei nº 8.443 de 16 de Julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17.07.1992.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22.6.1993.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de Setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01.10.1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 de 04 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05.06.1998.

BRASIL. Lei nº 9.755 de 16 de Dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17.12.1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 28 de 28 de Maio de 1999. Estabelece regras para a implementação da *homepage Contas Públicas*, de que trata a Lei nº 9.755/98. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29.05.1999. Disponível em: < [http://www.contaspublicas.gov.br/TCU\\_InstrNorm28-99.htm](http://www.contaspublicas.gov.br/TCU_InstrNorm28-99.htm) >. Acesso em: 20 Jul. 2012.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05.05.2000.

BRASIL. Lei nº 10.028 de 19 de Outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20.10.2000.

BRASIL. Lei 10.180 de 6 de Fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 07.02.2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 47 de 27 de Outubro de 2004. Estabelece as normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30.10.2004. Disponível em: < <http://www.conveniosfederais.com.br/IN/in4704.htm> >. Acesso em: 19 Jul. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 57 de 28 de Agosto de 2008. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do**

- Brasil.** Brasília, DF, 29.08.2008. Disponível em: <[http://www.senar.org.br/arrecadacao/fund\\_legal/035\\_DN/INSTRU%C3%87%C3%83O\\_NORMATIVA\\_57\\_2008\\_TCU.pdf](http://www.senar.org.br/arrecadacao/fund_legal/035_DN/INSTRU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_57_2008_TCU.pdf)>. Acesso em: 29 Jul. 2012.
- CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública.** 5º edição Nacional: Elsevier, 2010.
- DA SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 35º edição São Paulo: Malheiros, 2012.
- DE PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 22º edição São Paulo: Atlas, 2010.
- FARIAS, M. **Tendências do controle externo nos Estados Unidos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** v. 67. n. 2, 2008.
- FERRAZ, L. **Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.
- IUDÍCIBUS, S.; MARION, J. C.; PEREIRA, E. **Dicionário de Termos de Contabilidade.** 2ª edição São Paulo: Atlas, 2003.
- JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública.** 3º edição Nacional: Elsevier, 2006.
- KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática.** 6º edição São Paulo: Atlas, 1998.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 14º edição São Paulo: Atlas, 1964.
- OLIVEIRA, D.P.R. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial.** 15º edição São Paulo: Atlas, 2005.
- PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Resumo de Direito Constitucional Descomplicado.** 4º edição São Paulo: Método, 2010.
- PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública: Uma abordagem da administração financeira pública.** 5º edição São Paulo: Atlas, 1997.
- PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública: Uma abordagem da administração financeira pública.** 9º edição São Paulo: Atlas, 2006.
- Portal do Tribunal de contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 02 de Julho de 2012.
- SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade Pública: Um enfoque na Contabilidade Municipal.** 2º edição São Paulo: Atlas, 2003.
- Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/>>. Acesso em: 06 de Julho de 2012.
- União dos Municípios da Bahia. Disponível em: <<http://www.upb.org.br/>>. Acesso em 04 de Agosto de 2012.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO MONOGRÁFICO

Eu sou **EDIMILTON BARROS MEIRA**, graduando do Curso de Ciências Contábeis, pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. A fim de colher informações que fundamentem a minha pesquisa sobre **A IMORTÂNCIA DE FAZER GESTÃO DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS DO SUDOESTE DA BAHIA SOB AS PREMISSAS DO TCM/BA**, a sua contribuição é imprescindível. Ao responder esse questionário você está autorizando a utilização de suas informações, preservando, porém, a sua identidade. Desde já agradeço a colaboração.

1 Em sua opinião qual a maior importância de fazer gestão do controle das contas públicas municipais?

- Transparência pública dos atos dos gestores.
- Inibir possíveis fraudes e desvios da função pública.
- Mostrar o desempenho do gestor frente a administração pública municipal.
- Outras

Cite: \_\_\_\_\_

2 Qual a grande dificuldade atual na tomada de contas municipais?

- A insuficiência do tempo de entrega dos documentos.
- Falhas no controle interno.
- Quantidade de documentação enviada.
- Outras.

Cite: \_\_\_\_\_

3 Como é feita a análise externa das contas municipais?

- Apenas pelo aspecto legal, ou seja se estão dentro da legalidade estabelecida na lei.
- Leva se em conta o desempenho do gestor, tais como cumprir o programa de governo nos temas de qualidade e economicidade.
- Fazendo comparações com as metas estabelecidas nos planos de governo, com as devidas aplicações dos recursos públicos.
- Outras.

Cite: \_\_\_\_\_

4 Dentre as irregularidades no uso dos recursos públicos pelos gestores, quais são as mais frequentes nos exames das contas municipais?

- Saúde, educação e transportes.
- Política Salarial.
- Problemas relacionados com licitações
- Outras.

Cite: \_\_\_\_\_

5 Em sua opinião o que é transparência da gestão pública?

- Um ato de publicidade, apenas.
- Divulgação dos atos públicos.
- O entendimento dos atos divulgados pelas entidades públicas.
- outra.

Cite: \_\_\_\_\_

6 Por que é importante dar transparência da gestão pública?

- Constitui um a obediência da constituição.
- Mostrar a aplicação dos recursos públicos.
- Determina o desempenho do gestor, através do uso regular ou irregular dos recursos públicos.
- Outro.

Cite: \_\_\_\_\_

7 Qual a importância da informatização no sistema de controle externo das contas municipais?

- Tem facilitado substancialmente ao diminuir o tempo de exame das contas municipais.
- mecanismo pela qual tem acabado com a documentação física.
- Essencial, pois todo o processo se passa de forma online, num ambiente virtual.
- Outros

Cite: \_\_\_\_\_

8 Sendo o desempenho do gestor a tendência atual do exame das contas públicas, qual indicador é mais usado pelo técnico de controle externo?

- O uso e as prioridades dos recursos públicos.
- As metas devem sempre atingir os objetivos estabelecidos nos programas de governo.
- Apenas a menção sob a ótica da economicidade, eficiência e eficácia.
- Outras

Cite: \_\_\_\_\_

9 Quanto ao desempenho do gestor, o que o torna eficiente em sua opinião?

- Ter as contas aprovadas.
- Atingir as metas estabelecidas nos planos de governo.
- Usar os recursos de forma econômica e eficaz.
- Outra

Cite: \_\_\_\_\_

10 Qual a importância do parecer prévio rejeitando as contas públicas municipais?

- Inibir que gestores públicos venha a praticar o mesmo ato em tempo futuro.
- Apenas punir pecuniariamente.
- Demonstrar o poder do controle externo municipal.
- Outras

Cite: \_\_\_\_\_

11 Qual o Município do sob a jurisdição da 5ª Inspeção Regional de controle externo dos municípios baianos tem tido mais vezes suas contas rejeitadas nos últimos cinco anos?

- Vitória da Conquista
- Brumado
- Poções
- Outro

Cite: \_\_\_\_\_

12 Qual a punição mais freqüente que é dada por esse Tribunal?

- Apenas multa.
- imputação de débito
- Imputação de débito e multa respectivamente
- Outra.

Cite: \_\_\_\_\_

13 Como é a relação do seu Município com o TCM?

- Apenas burocrática
- De prevenção
- Confusa
- outra.

Cite: \_\_\_\_\_

14 Em sua opinião o que de melhor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 2000) acrescentou no controle das contas públicas municipais?

- Medir o desempenho do gestor.
- Maior rigor e punição para aqueles que cometam fraudes.
- Maior transparência dos atos dos gestores.
- Outra

Cite: \_\_\_\_\_

15 Qual o papel principal de TCM/BA no exame das contas municipais?

- Punitivo  
 Preventivo  
 Pedagógico  
 Outra

Cite: \_\_\_\_\_

16 Em sua opinião qual o ganho da sociedade, com o controle externo exercido por este tribunal?

- Transparência do resultado do controle.  
 O conhecimento e entendimento da movimentação dos recursos públicos – no que foi gasto e em que foi investido.  
 Apenas a publicidade  
 Outra

Cite: \_\_\_\_\_

**APÊNDICE B:** Pareceres prévios de aprovação ou rejeição das contas municipais do Sudoeste da Bahia entre 2006 – 2010.

<b>Decisão</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<b>Aprovada</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Aprovada com ressalvas</b>	<b>93</b>	<b>68,9%</b>
<b>Rejeitada</b>	<b>38</b>	<b>28,1%</b>
<b>Outra decisão</b>	<b>4</b>	<b>3,0%</b>
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>100%</b>

**APÊNDICE C: Municípios mais freqüentes na rejeição das contas da região Sudoeste da Bahia.**

Município	Entidade	11	10	9	8	7
<b>Brumado</b>	Prefeitura					
<b>Cândido Sales</b>	Prefeitura					
<b>Poções</b>	Prefeitura					
<b>Vitória da Conquista</b>	Prefeitura					

	Aprovada	Legenda
	Aprovada com ressalva	
	Rejeitada	
	Outra decisão	
	Não julgada	

**APÊNDICE D : Principais inovações inseridas pela LRF/2000**

**Principais inovações da Lei de Responsabilidade fiscal 2000**

**PLANEJAMENTO**

**TRANSPARÊNCIA**

**Pessoas sujeitas à lei**

**Receitas Tributárias**

**Renuncia de refeita**

**Limites a despesas de pessoal**

**SANÇÕES**

## ANEXOS

## ANEXO A – Lista de Gestores que tiveram contas rejeitadas nos exercícios entre 2004 – 2010.

		TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA		02/07/2012		34	
Decisões do Egrégio TCM pela Rejeição das Contas dos Exercícios de 2004 a 2010							
Posição até 05/07/2012 - 12:00h							
GESTORES							
GESTOR	Processo	Entidade	Município	Exer	Parecer	Public.	Observação
JOSE MONTEIRO NETO	07966-07	Prefeitura	MALHADA DE PEDRAS	2006	00720-07	06/12/2007	Representação ao Ministério Público Estadual
JOSE MONTEIRO NETO	07053-08	Prefeitura	MALHADA DE PEDRAS	2007	00515-08	13/11/2008	
JOSE MURILO NUNES DE SOUZA	73236-07	Prefeitura	NOVA IBIA	2006	00584-07	21/11/2007	
JOSE NILTON ANTONIO DA SILVA (14.02 a 16.08.06)	08894-07	Prefeitura	TANHACU	2006	00831-07	13/12/2007	Representação ao Ministério Público Estadual
JOSE NILTON CONCHICAO DOS SANTOS	07470-08	Câmara	SAO JOSE DA VITORIA	2007	00292-08	17/10/2008	
JOSE OLIVEIRA SANTOS	06810-06	Prefeitura	SITIO DO QUINTO	2005	00866-06	15/12/2006	
JOSE OLIVEIRA SANTOS	08450-07	Prefeitura	SITIO DO QUINTO	2006	00533-07	14/11/2007	Representação ao Ministério Público Estadual
JOSE OLIVEIRA SANTOS ( )	15023-08	Prefeitura	SITIO DO QUINTO	2007	00056-09	04/09/2009	Representação ao Ministério Público Estadual
JOSE ORLEANE DO NASCIMENTO	02701-06		ITABUNA	2005	00026-07	14/02/2007	Representação ao Ministério Público Esta
JOSE ORLEANE DO NASCIMENTO (01.01 A 20.11.06)	04041-07		ITABUNA	2006	00929-07	11/07/2007	
JOSE PEDRO DE OLIVEIRA CASTRO	07783-08	Câmara	URUCUCA	2007	00206-08	08/10/2008	
JOSE PEDRO DUARTE	08797-07	Câmara	JUSSARA	2006	00838-07	14/12/2007	
JOSE RAIMUNDO DOS SANTOS (JAN A 27.12)	05858-05		SERRA DO RAMALHO	2004	00012-06	08/02/2006	
JOSE RAIMUNDO FONTES	06764-05	Prefeitura	VITORIA DA CONQUISTA	2004	00680-05	08/12/2005	
JOSE RAIMUNDO FONTES	06874-08	Prefeitura	VITORIA DA CONQUISTA	2007	00775-08	10/12/2008	
JOSE RAIMUNDO MOURA DA COSTA	08063-08	Prefeitura	EUCLIDES DA CUNHA	2007	00564-08	19/11/2008	
JOSE REGINALDO SOUZA SILVA (21.11 A 31.12.06)	04041-07		ITABUNA	2006	00929-07	11/07/2007	
JOSE RENATO MENEZES ANDRADE	07138-08	Câmara	CAMPO FORMOSO	2007	00480-08	07/11/2008	
JOSE ROBERIO BATISTA DE OLIVEIRA	08036-07	Prefeitura	EUNAPOLIS	2006	00804-07	13/12/2007	
JOSE ROBERIO BATISTA DE OLIVEIRA	08441-09	Prefeitura	EUNAPOLIS	2008	00824-09	18/12/2009	Representação ao Ministério Público Estadual
JOSE RODRIGUES DE CARVALHO JUNIOR ( )	07045-08	Prefeitura	IRAMAIA	2007	00813-08	12/12/2008	

Para acesso ao Parecer Prévio consulte <http://www.tcm.ba.gov.br/contas.shtml>

Lista Completa em: [HTTP://www.tcm.ba.gov.br/contas.shtml](http://www.tcm.ba.gov.br/contas.shtml)

**ANEXO B** – Parecer prévio 775/08 referente à rejeição da Prefeitura de Vitória da Conquista.

### **PARECER PRÉVIO Nº 775/08**

Opina pela **rejeição**, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de **VITÓRIA DA CONQUISTA**, relativas ao exercício de 2007.

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 75, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº 06/91, e levando em consideração, ainda, as colocações seguintes:

#### **DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

As Contas da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, exercício financeiro de 2007, foram apresentadas à Câmara Municipal, para fins de disponibilidade pública, mediante ofício protocolado no prazo regulamentar e foram encaminhadas a este Tribunal pelo Presidente do Poder Legislativo tempestivamente, com indicativo que foi cumprido o art. 7º, da Resolução TCM nº 1.060/05, sendo autuadas sob nº 6.874/08, cumprindo-se, assim, o que dispõe o art. 55, da Lei Complementar nº 06/91.

Após o seu ingresso, na sede deste Tribunal, foram os autos acrescidos do Relatório Anual que elenca as irregularidades remanescentes nos Relatórios Mensais Complementados – RMCs, emitidos pela Inspeção Regional a que o Município encontra-se jurisdicionado, e de alguns documentos necessários à composição das contas anuais.

As mencionadas contas foram submetidas à análise das unidades competentes, que emitiram o Relatório e Pronunciamento Técnicos, de fls. 639 a 644 e 649 a 665, o que motivou a conversão do processo em diligência externa, com o objetivo de conferir ao Gestor a oportunidade de defesa, consubstanciada pelo art. 5º, inciso LV, da CRFB, o que foi realizado através do Edital nº 244, publicado no Diário Oficial do Estado, edição de 10/10/2008.

Atendendo ao chamado desta Corte, o Gestor, representado pelo seu preposto, autorizado mediante Procuração de fls. 668, declarou às fls. 669 que teve vistas aos autos do processo para apresentação da defesa final e que recebeu as cópias que solicitou.

Tempestivamente, através do expediente protocolado sob nº 13.658/08, fls. 671 a 714, apresentou as justificativas que julgou necessárias para esclarecimento dos fatos, acompanhadas de documentos.

Obs: **Parecer completo no site: <http://www.tcm.ba.gov.br/contas.shtml>.**

**ANEXO C – Deliberação de Imputação de débito nº 767/08****Deliberação de Imputação de Débito Nº 767/2.008**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais e com arrimo nos artigos 71, VIII da Constituição da República, 91, XIII da Constituição Estadual, e 13, § 3º, da Resolução TCM nº 627/02, e:

Considerando as irregularidades praticadas pelo Sr. **José Raimundo Fontes, Prefeito do Município de Vitória da Conquista**, durante o exercício financeiro de 2007, todas elas devidamente constatadas e registradas no processo de prestação de contas nº **6.874/2.008**, sem que, contudo tivessem sido satisfatoriamente justificadas;

Considerando que ditas irregularidades atentam, gravemente, contra a norma legal e contrariam os mais elementares princípios de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial;

Considerando a competência constitucional, no particular, dos Tribunais de Contas, e em especial, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, nos termos do artigo 71, e seus incisos, da Lei Complementar nº 06/91;

**RESOLVE:**

**Imputar ao Sr. José Raimundo Fontes, Prefeito do Município de Vitória da Conquista**, com arrimo no artigo 71, inciso II, da Lei Complementar nº 06/91 e do estatuído no art. 13, § 3º, da Resolução TCM nº 627/02, tendo em vista o constante no processo nº **6.874/2008**, **MULTA de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais)**, a ser recolhida ao erário municipal, na forma estabelecida na Resolução TCM nº 1.124/05, sob pena de se adotar as medidas preconizadas no art. 74 da multicitada Lei Complementar. Tal cominação se não for paga no prazo devido, será acrescida de juros legais.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, EM 04 DE DEZEMBRO DE 2008.

CONS. RAIMUNDO MOREIRA

PRESIDENTE

CONS. FERNANDO VITA

RELATOR

ANEXO D - Deliberação de Imputação de débito nº 912/11

**DELIBERAÇÃO DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO Nº 912/11**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e com arrimo no inciso VIII, do art. 71, da Constituição Federal, no inciso XIII, do art. 91, da Constituição do Estado da Bahia, e § 3º, do art. 13, da Resolução TCM nº 627/02, e:

Considerando as irregularidades praticadas pelo Sr. Edilson Duarte da Cunha, Prefeito do Município de Planalto, durante o exercício financeiro de 2010, todas elas devidamente constatadas e registradas no processo de prestação de contas TCM nº 08790/11, sem que, contudo, tivessem sido satisfatoriamente justificadas;

Considerando que as ditas irregularidades atentam, gravemente, contra a norma legal e contrariam os mais elementares princípios de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial;

Considerando a competência constitucional, no particular, dos Tribunais de Contas, e, em especial, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, nos termos do artigo 5º, parágrafo 2º da Lei Federal nº 10.028/00 e do artigo 71 e incisos, combinado com a alínea “d”, do inciso III, do art. 76, da Lei Complementar nº 06/91;

D) determinar ao Sr. Edilson Duarte da Cunha, Prefeito Municipal de Planalto, na condição de ordenador das despesas do exercício financeiro de 2010, que no prazo de 30 dias do trânsito em julgado que, do parecer prévio emitido com relação ao referido processo, restitua aos cofres públicos municipais, de acordo com o art. 68, da Lei Complementar nº 06/91, a importância de **R\$30.852,25** (trinta mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e vinte e cinco centavos), oriunda do não encaminhamento dos processos de pagamento nºs 2725 e 2822, que aparecem como credores: Posto Cidade – Jamil J. Baldrini & Cia Ltda. (aquisição de combustíveis); e INSS (Pagamento de INSS Pessoal FUNDEB 60%), nos valores respectivos de R\$3.984,00 e R\$26.868,25.

II) imputar ao gestor, **multa** totalizando **R\$30.600,00** (trinta mil e seiscentos reais), correspondente a 30% dos seus vencimentos anuais, com fundamento no § 1º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/00, devido a não adoção das medidas saneadoras de que tratam os arts. 23 e 66 da mesma LRF e das previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição da República, em relação à despesa total com pessoal até o mês de agosto de 2010, incorrendo o gestor na infração administrativa de que trata o inciso IV do art. 5º da mencionada Lei Federal nº 10.028/00, além de lhe aplicar, com fundamento no inciso II, do art. 71, da Lei Complementar nº 06/91, em razão dos demais questionamentos escritos no decisório, multa no valor de **R\$10.000,00** (dez mil reais), em razão das irregularidades remanescentes, sendo que os recolhimentos aos cofres públicos, tanto das multas quanto do ressarcimento, deverão se dar na forma das Resoluções TCM nºs 1.124/05 e 1.125/05.

**SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 28 de dezembro de 2011.**

Paulo Maracajá Pereira

**Cons. Presidente**

Plínio Carneiro Filho

**Cons. Relator**

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em [www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br) e acesse o formato digital assinado eletronicamente.

ANEXO E – Processo TCM nº 41.696/11 Relatório de Voto.

**PROCESSO TCM nº 41.696/11**

**Termo de Ocorrência**

**Prefeito Municipal de Brumado**

**Origem: 5ª Inspeção Regional de Controle Externo - IRCE**

**Gestor: Eduardo Lima Vasconcelos, Prefeito**

**Exercício: 2010**

**Relator: Cons. Paolo Marconi**

**RELATÓRIO/VOTO**

O presente **Termo de Ocorrência nº 15/2011** foi lavrado pela 5ª IRCE, com fundamento no art. 22 da Resolução TCM nº 1.225/06, contra o Prefeito do Município de **Brumado**, Sr. **Eduardo Lima Vasconcelos**, exercício de **2010**, em razão da suposta autopromoção do gestor em publicidade veiculada consoante processo de pagamento nº 2462, contrariando disposto no art. 37, §1º, da Constituição Federal, bem como orientação normativa estabelecida no Parecer Normativo nº 11/05 deste Tribunal de Contas.

Segundo exame da despesa mensal relativa ao mês de julho, a Prefeitura Municipal de Brumado pagou **R\$ 7.067,00** em favor do credor Simon Publicidade Ltda. “*pelos serviços de anúncio publicitário na TV Sudoeste em comemoração ao 133º aniversário de emancipação do Município de Brumado, no período de 01 a 11 de junho de 2010*”, conforme processo de pagamento nº 2462 (fls. 03/11).

O Gestor foi notificado através do Edital nº 009/2010, publicado no Diário Oficial do Estado – DOE de 10/02/12, tendo ele apresentado suas justificativas que foram autuadas neste TCM sob o nº 02.185/12 e anexadas às fls. 23/26.

Alega o Gestor que a publicação ora questionada é alusiva à data comemorativa pelo 133º aniversário de emancipação política do Município de Brumado, oportunidade em que teriam sido divulgadas realizações consideradas importantes para a população, o que denotaria,

segundo ele, o caráter informativo da publicidade e não de promoção pessoal do Prefeito, como registrado no Termo de Ocorrência.

Ressaltou o Gestor que o fato de ter aparecido no vídeo veiculado na TV Sudoeste entre os dias 01 e 11 de julho de 2010 não descaracterizaria a finalidade informativa da referida publicidade, posto que tratou da “divulgação de atividades institucionais desenvolvidas pela Administração Municipal no contexto do aniversário do Município de Brumado ocorrido no mês de junho” (sic),

Obs: Relatório completo em : <http://www.tcm.ba.gov.br/contas/deliberações/brumado.pdf>

**ANEXO F – Quadro comparativo de metas estabelecidas no PPA, do Município de Poções.**

Programa	Total de Atividades	Aumento	Redução	Igual	Previstos no PPA, mas para outro(s) ano(s)	Ausente no PPA	Ausente na LDO
Encargos Especiais	9	2	5	2			
Processo Legislativo	1		1				
Suporte Administrativo	2	1	1				
Gestão Administrativa e Financeira	24	5	12	1	1	5	
Marília Educa	7	1	4			2	
Educar e Cuidar	9	4			4	1	
Educar é Fundamental	14	3	4	3	1	3	
Mobilidade Urbana e Qualidade de Vida	7		4	3			
Desenvolvimento Turístico e Cultural	6		2	2		2	
Gerenciamento e Promoção da Saúde	25	4	5	4		12	
Assistência Social Geral	8	2	3	1		2	
Programa de Proteção Social Básica	13	3	7	1		2	
Programa de Proteção Social Especial	12		8	1		3	
Coordenadoria de Políticas para as Mulheres	3		1			1	1
Proteção Ambiental	4		2	1	1		
Marília Urbanizada	22	6	3	9	1	3	
Desenvolvimento Rural	9	1		4		4	
Fomento Esporte Lazer	12	1	1	5		1	4
Desenvolvimento Sócio Econômico	3	1	1			1	
Cidade da Juventude	2	1					1
Políticas Públicas Municipais	5	1	2			2	
Contribuições	1			1			

Infra Estrutura Administrativa DAEM	45			45			
Infra Estrutura de Obras e Serviços DAEM	8			8			
Gestão administrativa - IPREMM	2	1	1				
Proteção Social Especial - FUMARES	1			1			
Infra - Estrutura Urbana - EMDURB	2		1			1	
Gestão urbana - EMDURB	11		7			2	2
Serviços Educacionais - FUMES	9	1	7			1	
Reserva de Contingência	3		2	1			
<b>TOTAL</b>	<b>279</b>	<b>38</b>	<b>84</b>	<b>93</b>	<b>8</b>	<b>48</b>	<b>8</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Poções.

**ANEXO G – Itens de maior relevância na rejeição das contas dos municípios do sudoeste da Bahia**

**ITENS DE MAIOR RECORRÊNCIA:**

**1) Ausência da realização ou o fracionamento da licitação;**

**2) Não cumprimento das resoluções e prazos fixados pelo TCM para a entrega dos documentos contábeis;**

**3) Problemas relacionados ao sistema de controle interno dos municípios, cujos relatórios elaborados não têm atendido às exigências legais e outras impostas pelo próprio TCM (resolução TCM nº 1.120/2005);**

**4) Ausência de inventário contendo relações dos bens, créditos e importâncias constantes do ativo da administração municipal;**

**5) Não cumprimento das determinações constantes nos pareceres prévios de exercícios anteriores, relativo à devolução de verbas do FUNDEF/FUNDEB.**

Fonte: Site UPB; <http://www.upb.org.br>.

**ANEXO H – Visão do Portal da transparência do município de Vitória da Conquista**

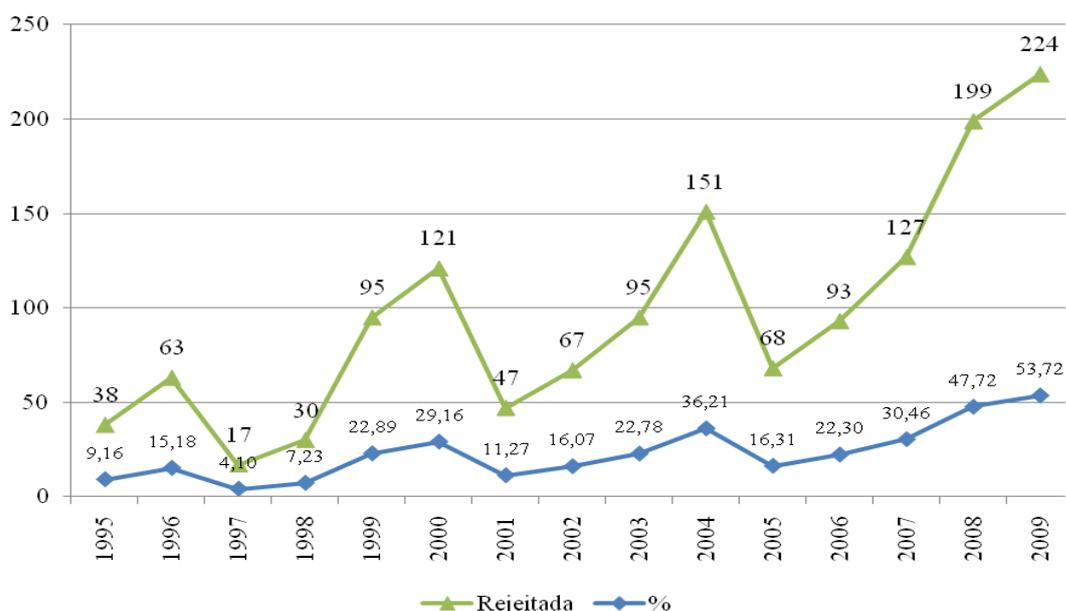


Fonte: Site do portal da transparência de Vitória da Conquista, 2012.

## ANEXO I – Visão do Portal do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA

Fonte: Site TCM/BA, <http://www.tcm.ba.gov.br>.

## ANEXO J: Rejeição de contas das Prefeituras da Bahia entre 1995 e 2009.



Fonte: Site TCM/BA, <http://www.tcm.ba.gov.br>.