

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

GEANE LACERDA VARGES

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELO PODER LEGISLATIVO
MUNICIPAL NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA: DIAGNÓSTICO E
COMPETÊNCIAS**

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA,

2016

GEANE LACERDA VARGES

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELO PODER LEGISLATIVO
MUNICIPAL NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA: DIAGNÓSTICO E
COMPETÊNCIAS**

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

Área de Concentração: Orçamento e Contabilidade Pública

Orientador(a): Prof. Alexssandro Campanha

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA,

2016

V428e Varges, Geane Lacerda.

O exercício do controle externo pelo poder legislativo municipal na cidade de Vitória da Conquista: diagnóstico e competências. / Geane Lacerda Varges, 2016. 71f.

Orientador (a): Alexssandro Campanha.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2016.

Inclui referências. 69- 71.

1. Controle Externo - Fiscalização. 2. Orçamento público. 3. Poder Legislativo Municipal. I. Campanha, Alexsandro. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T

CDD: 328.81

GEANE LACERDA VARGES

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELO PODER LEGISLATIVO
MUNICIPAL NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA NO: DIAGNÓSTICO E
COMPETÊNCIAS**

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

Área de Concentração: Orçamento e Contabilidade Pública

Orientador(a): Prof. Alexssandro Campanha

Vitória da Conquista, ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Alexssandro Campanha
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Professor Adjunto da UESB
Orientador

Mario Augusto Viana
Mestre em Ciências Sociais (PUC-SP)
Professor Assistente da UESB

Jorge Fernandes
Mestre em Contabilidade pela Fundação Visconde de Cairú
Professor Assistente da UESB

Dedico este trabalho, aos meus familiares e amigos que, com muito carinho e apoio, me ajudaram a chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sem o qual não teria conseguido. Sou imensamente grata ao meu Senhor, por me conceder saúde e força para superar todos os obstáculos. À Ti, toda Honra e toda Glória.

Sou grata a minha família pelo amor, apoio, incentivo e por estar comigo em todos os momentos. Agradeço também aos meus amigos Sara, Gisely e Danilo por todo o companheirismo durante essa jornada.

Ao meu Professor e Orientador, Alexssandro Campanha, um exemplo profissional e como ser humano, agradeço pelos ensinamentos, por sua dedicação, competência, paciência e carinho para comigo.

A Jorge, nosso coordenador de colegiado, que durante todo os cinco anos se dedicou para o bom andamento do curso. Vanêide, nossa Sta. Vanêide, muito obrigada por tudo, sempre prestativa, carinhosa e disposta a nos ajudar.

Um salve para os meus amigos e a todos que direta ou indiretamente acreditaram em mim e me ajudaram a chegar até aqui. Muito obrigada.

RESUMO

O Controle é uma atividade fundamental em qualquer organização de caráter permanente e contínuo, que pode ser observada em todos os ciclos, processos e níveis de gestão, sejam eles orçamentários, patrimoniais, ou financeiros, atendo-se à eficiência, à eficácia e à efetividade na obtenção do resultado desejado. No âmbito da administração pública, o Poder Legislativo é reconhecido como titular do controle externo, tendo como as principais funções fiscalizar e legislar. É importante salientar que os reflexos da transparência na gestão pública não se limitam a apenas um tipo de controle, mas sim a um conjunto deles que atuam em prol de um bem comum, a satisfação da sociedade nas ações da administração pública. Nesse contexto, a ação do Poder Legislativo na fiscalização dos gastos públicos é essencial para garantir que as aplicações dos recursos estejam de acordo com os interesses coletivos. Sabendo de todas essas relevâncias, faz-se necessário Analisar como o Poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista tem se preparado para o exercício da função de Controle Externo no que se refere à fiscalização e controle das finanças pública municipal. Este trabalho teve sua importância justificada em virtude de toda a sociedade ser afetada, direta e/ou indiretamente, possibilitou a aproximação da pesquisadora com a área estudada. Buscou-se responder questões relacionadas às ações dos parlamentares perante a sociedade, sobre o nível de conhecimento relacionados a orçamento e fiscalização na gestão pública. Para responder a estas indagações foi usado o levantamento, com a abordagem qualitativa. No tocante à coleta de dados, junto ao legislativo municipal de Vitória da Conquista, foram utilizados aplicação de questionário e entrevistas com perguntas abertas e fechadas, tendo como delimitação espacial a Câmara de Vereadores do Município de Vitória da Conquista – BA. De acordo ao que foi questionado durante a pesquisa e as respostas obtidas, os resultados apontaram que esses parlamentares não estão totalmente preparados para o exercício de sua função no que diz respeito a fiscalização das contas públicas municipais.

Palavras-chave: Controle Externo, Fiscalização, Orçamento Público, Poder Legislativo Municipal.

ABSTRACT

The control is a fundamental activity in any organization, of permanent and continuous character, which can be observed in all cycles, processes and management levels, whether budgetary, financial or equity, in keeping with the efficiency, efficacy and effectiveness in achieving the desired result. Within the public administration, the legislature is recognized as holder of the external control, with the main functions monitor and legislate. It is important to say that the effects of the transparency in public administration are not limited to only one type of control, but a set of them working towards a common good, the satisfaction of society in the actions of public administration. In this context, the action of the legislature in oversight of public spending is essential to ensure that the applications of the resources are in accordance with the collective interests. Knowing all relevance, it is necessary to analyze how the legislative power in Vitoria da Conquista Municipality has prepared for the exercise of external control function in relation to the supervision and control of municipal finances. This work was justified its importance in view of the whole society be affected, directly and / or indirectly enabled the approach of the researcher with the study area. He attempted to answer questions related to the actions of parliamentarians to society, on the level of knowledge related to budget and oversight in public administration. To answer these questions it used the survey with a qualitative approach. Regarding the data collection by the municipal legislature of Vitoria da Conquista were used application questionnaire and interviews with open and closed questions, with the space delimiting the City Council of the Municipality of Vitoria da Conquista - BA. According to what was asked during the survey and the answers, the results showed that these representatives are not fully prepared for the exercise of its function as regards the supervision of municipal public accounts.

Keywords: External Control. Inspection. Public Budget. Municipal Legislature.

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1–Estado da arte da temática em 2016.....	17
Gráfico 1 - Número de mandatos.....	59
Gráfico 2 - Participação dos vereadores em cursos e palestras.....	61
Gráfico 3 - De quem partiu a iniciativa da participação em cursos ou palestras.....	62
Gráfico 4 - Participação em comissões de fiscalização das contas do Município de Vitória da Conquista.....	62
Gráfico 5 - Verificação dos demonstrativos ou informações contábeis da prefeitura de Vitória da Conquista.....	63
Gráfico 6 - Dificuldades na interpretação na interpretação do orçamento público e dos relatórios contábeis de Vitória da Conquista.....	64
Gráfico 7 - Assessoramento de profissionais em contabilidade.....	65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Tema.....	13
1.2 Problematização.....	13
1.2.1 Questão – problema	13
1.2.2 Questões secundárias	13
1.3 Objetivos	13
1.3.1 Objetivo Geral	13
1.3.2 Objetivos Específicos	13
1.4 Hipótese de pesquisa.....	14
1.5 Justificativa.....	14
1.6 Resumo Metodológico.....	15
1.7 Visão geral	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 Estado da Arte.....	16
2.2 Marco conceitual.....	19
2.3 Marco Teórico	19
2.3.1 Controle da Administração Pública	19
2.3.2 Conceito de Controle.....	20
2.3.3 Tipos de Controle	22
2.4 Aspectos Históricos do Controle.....	26
2.4.1 Aspectos históricos gerais	26
2.4.2 Aspectos históricos do controle no Brasil.....	30
2.5 Planejamento Governamental e sua Importância	37
2.5.1 Execução do planejamento governamental.....	41
2.6 Do Controle Externo.....	40
2.6.1 Os Órgãos de Controle Externo.....	41
2.6.1.1 <i>O Controle pelos Tribunais de Contas.....</i>	<i>43</i>
2.7 <i>Accountability</i> Governamental.....	44
2.7.1 <i>Accountability</i> democrática.....	46
2.7.2 A importância da <i>Accountability</i> como mecanismo de controle na transparência das contas pública.....	47
3 METODOLOGIA.....	50

3.1 Método utilizado na pesquisa.....	50
3.2 Delimitação da pesquisa	51
3.2.1 Dos instrumentos e procedimentos realizados para a coleta de dado	52
3.3 Forma de análise	52
3.4 Levantamento bibliográfico para o embasamento teórico do trabalho.....	53
3.5 Dificuldades encontradas	53
4 ANÁLISE DE DADOS.....	54
4.1 Caracterização do município de Vitória da Conquista	54
4.1.1 Histórico da Câmara.....	55
4.1.2 Números de comissões existentes.....	56
4.2 Análises dos resultados	58
4.3 Do Nível de Conhecimento dos Vereadores sobre Orçamento e Fiscalização.....	59
4.4 Das Principais Ferramentas Utilizadas para a Fiscalização Municipal.....	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

O Controle é um tema consagrado e quando se trata da Administração Pública ele é indispensável. O Controle dos atos emanados dos entes públicos surge como um dos mais importantes valores herdados desde a Revolução Francesa (1789), representando uma das principais características do Estado de Direito. A transparência na Administração Pública é obrigação imposta aos administradores públicos, pois estes atuam em nome dos cidadãos no que diz respeito a arrecadação de recursos, como e onde esses recursos serão aplicados de forma que atos ilegais e irregulares sejam extintos.

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetos ou das normas e princípios que a regem. Controle é a função administrativa que monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem sucedidos, ou seja, Controle é um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado (CHIAVENATO, 2006). Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à dificuldade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

O Controle é uma atividade fundamental em qualquer organização, de caráter permanente e contínuo, que pode ser observada em todos os ciclos, processos e níveis de gestão, sejam eles orçamentários, patrimoniais ou financeiros, atendo-se à eficiência, à eficácia e à efetividade na obtenção do resultado desejado.

No Brasil, o controle da Administração Pública encontra-se fundamentado em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, entre os quais se destacam: o art. 70, a estabelecer o Controle interno de cada poder, e o Controle Externo, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas, tem como titular originário o Poder Legislativo.

Vale enfatizar que a fiscalização na Administração Pública é exercida tanto pelo Controle Interno, ou seja, aquele que é exercido pela própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado, quanto pelo Controle Externo que é exercido por uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado, seja na esfera Federal, Estadual, Municipal ou Distrital. São através desses órgãos de controles que torna possível punir aqueles que infringem a Lei.

Observa-se que no Brasil a corrupção tem sido discutida principalmente no campo político, no meio jornalístico, movido por sucessivos escândalos durante longas investigações. Infelizmente, essa discussão é, por vezes, manipulada nas disputas político-eleitorais, via acusações de práticas ilegais ou promessas de extingui-las.

Palavras como suborno, propina, expressões como “rouba, mas faz” tem feito parte do cotidiano do brasileiro; casos como Mensalão e Operação Lava Jato estampando manchetes de jornais deixam vários questionamentos. Quem já não escutou alguém dizer que no Brasil a corrupção é algo natural? No entanto, a corrupção é um fenômeno que está ligada direta ou indiretamente às formas de governos, de modo que estas se mostram cada dia mais vulneráveis, seja democrático ou não, em país ricos, em desenvolvimento e nos subdesenvolvidos.

Existe inegável preocupação mundial com o controle dos níveis de corrupção; há uma onda repressora da corrupção, que deixou de ser apenas um problema local ou regional e ganhou com as mudanças operadas no mundo e nas relações internacionais, aspectos ou abrangência maior. A questão é que essa corrupção que está enraizada desde as bases até os mais altos escalões de um governo, é a mesma que está no furar uma fila, na sonegação de um imposto ou quaisquer outras ações desse tipo, por exemplo. Então, por que se faz acreditar que a prática de corromper é uma característica brasileira?

O desvio de recursos envolve fatores morais e a ausência de medidas punitivas ou do cumprimento delas deixa perceptível uma lacuna nesse sistema. O Controle existe, porém, muitas vezes não é posto em prática como ordena a Lei. Dentre os diversos fatores que podem ser pontuados para as falhas na excussão do controle, a falta de preparo por parte do Poder Legislativo no exercício do processo de fiscalização dos atos dos gestores públicos é uma delas na qual será objeto de estudo dessa pesquisa.

A ação de controle envolve a administração do patrimônio e a utilização dos recursos públicos, que são atos de poder político praticados pelo governo. Contudo, este exercício do poder induz a abusos e ao não cumprimento da lei, impondo-se, por esses motivos entre outros, a criação e a utilização de controles para o exercício do poder.

No Estado de Direito, a administração está vinculada ao cumprimento da lei – atendimento ao princípio da legalidade e à supremacia do interesse público – por isso, para a efetivação dessa exigência, torna-se imperativo o cumprimento da lei com a finalidade de ser evitado o abuso de poder.

Diante desse cenário, percebe-se a importância da contabilidade no processo de auxílio da fiscalização para todas as organizações que recebem direta ou indiretamente recursos públicos, servindo como principal instrumento de defesa, controle, gestão e fiscalização de seu patrimônio, devido ao fato de que todas possuem receitas e despesas que devem ser adequadas à sua estrutura orçamentária e transparente em sua prestação de contas à sociedade

como um todo. Isso constitui uma característica fundamental dos sistemas democráticos, nos quais os mecanismos de controle se situam.

O Controle Legislativo que integra o sistema de controle externo, que muitos denominam parlamentar, é exercido sob os aspectos de correção e fiscalização, tendo em vista o interesse coletivo, esse controle é desempenhado de forma direta e/ou indireta. No âmbito Municipal será direto quando exercido pela Câmara de Vereadores e será indireto quando o controle for exercido pelo Tribunal de Contas do Município, que funciona como órgão auxiliar, porém é o Legislativo o detentor do poder de decisão e julgamento.

Existe inúmeros embasamentos legais para que se faça o uso do controle na busca uma gestão eficiente e transparente. A Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade fiscal de 2000, as novas normas de contabilidade são algumas dessas bases para controlar, fiscalizar e punir atos ilegais e irregulares, mas mesmo com todas essas formas de proteção impostas por leis e normativos ainda existem falhas que permitem o infringir dessas leis. Então, onde estão as lacunas para que ocorram tantas corrupções que persistem ao logo dos anos? O que efetivamente tem propiciado para que ocorra tantos erros, tantos desvios no uso dos recursos públicos? Alguma deficiência existe, seja por parte da sociedade que não fiscaliza ou não sabe fiscalizar – falta de educação fiscal – seja pela falta de conhecimento específico do Poder Legislativo que, apesar de serem representantes legais do povo, muitas vezes não estão preparados para exercer tal função.

Vale ressaltar que no âmbito da fiscalização da gestão patrimonial, das atividades financeiras, das questões orçamentárias, dos resultados alcançados, e dos próprios controles internos existentes no município, os vereadores devem zelar pela boa prática da gestão pública com eficiência, eficácia e equidade, e, para isso é necessário um conhecimento específico.

Nesse quadro, a pesquisa sobre o tema “O exercício do Controle Externo pelo Legislativo Municipal” encontrou terreno fértil no Município de Vitória da Conquista para mostrar esse momento em que a legislação está cada vez mais severa quando se trata de impor limites ao gestor público e em suas punições quando houver o descumprimento da lei. A ação do Poder Legislativo Municipal na fiscalização dos gastos públicos é fundamental para garantir que a sua aplicação esteja de acordo com os interesses coletivos e para isso é necessária uma preparação adequada.

1.1 TEMA

O exercício do controle externo pelo legislativo municipal.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

1.2.1 Questão – problema

De que forma o Poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista tem se preparado para o exercício da função de Controle Externo no que se refere à fiscalização e controle das finanças públicas municipais?

1.2.2 Questões secundárias

- a) Qual o nível de conhecimento dos vereadores do município de Vitória da Conquista sobre Orçamento Público e Fiscalização?
- b) Quais as principais ferramentas utilizadas para a fiscalização das contas públicas do Município de Vitória da Conquista?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar de que forma o Poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista tem se preparado para o exercício da função de Controle Externo no que se refere à fiscalização e controle das finanças pública municipal.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Avaliar o nível de conhecimento dos Vereadores sobre Orçamento Público e Fiscalização;
- Pesquisar as principais ferramentas utilizadas para a fiscalização municipal.

1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

Parte-se do pressuposto que os membros do poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista não têm se preparado suficientemente para o exercício da função de Controle Externo no que se refere à fiscalização e controle das finanças públicas municipais.

Segundo informam Marconi e Lakatos (2000, p. 139),

Hipótese define-se um enunciado geral de relação entre variáveis (fatos, fenômenos) que é elaborado como solução provisória para um determinado problema, apresentando caráter explicativo ou preditivo, consistência lógica (coerência interna), compatibilidade com o conhecimento científico (coerência externa) e verificabilidade empírica.

1.5 JUSTIFICATIVA

A administração governamental deve sempre primar pela eficiência e pela eficácia naquilo que é de sua competência realizar em todas as suas esferas. No entanto nem sempre isso acontece, observam-se muitas falhas, descumprimento das leis, abuso de poder e principalmente a corrupção que está impregnada na sociedade desde o Brasil Colônia. Portanto, verifica-se a necessidade de estudos que demonstrem os êxitos e lacunas ainda existentes nesta área do conhecimento a fim de subsidiar novas pesquisas e aplicações práticas resolutivas.

A apresentação deste trabalho tem como finalidade esclarecer a responsabilidade do Controle Externo sobre a fiscalização das contas públicas direcionado ao município de Vitória da Conquista e mostrar a importância desse controle, obtendo uma melhor compreensão de como e porque ele é executado, visando ainda o nível de conhecimento daqueles que exercem essa função.

As razões da escolha desta temática se justificam minimamente a partir de três perspectivas: Primeiramente, pelo interesse desta pesquisadora de ampliar seus conhecimentos, no âmbito da fiscalização do Estado em sua prestação de serviço para a sociedade como um todo; depois, pela contribuição que esta pesquisa traz no tocante ao aprofundamento de outros estudos sobre o tema, assim como auxiliar estudantes e docentes de Ciências Contábeis, Economia, Administração entre outros como material de leitura e consulta e prática. Assim, conseqüentemente todo o âmbito acadêmico se beneficia, uma vez que contribui como incentivo de pesquisa para novos estudos.

Por fim, vale ainda ressaltar que este estudo contribuirá à sociedade, uma vez que aborda elementos de fiscalização na administração pública e como o Poder Legislativo atua de forma fiscalizadora para um controle nas contas orçamentárias do Município.

Na área da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os temas “Controle Externo e Fiscalização” possui um grande número de pesquisas realizadas. Porém, O exercício do Controle Externo pelo Legislativo Municipal direcionado ao município de Vitória da Conquista, até onde se sabe, é pouco ou não é explorado.

Assim, se torna notório a importância deste estudo sobre Controle Externo, uma vez que a sociedade em geral será contemplada com tal pesquisa, pois, a maior interessada no destino das verbas públicas, quem são os responsáveis pela fiscalização dessas verbas e como se dá esse acompanhamento é a própria população, visto que, é a mesma que constrói a arrecadação pública.

1.6 RESUMO METODOLÓGICO

Esta pesquisa teve abordagem qualitativa, construída com base indutiva, posto que teve cunho descritivo e será apoiada na interpretação explicativa. Como eixo principal de procedimentos, tratou-se de uma pesquisa que utilizou como instrumentos de coleta de dados a entrevista.

1.7 VISÃO GERAL

É apresentado a seguir o relato monográfico que conterà 5 capítulos. O primeiro referente à introdução com seus itens essenciais, o segundo contendo a teoria sobre o assunto, dividido em três partes: Estado da arte, Marco conceitual e Marco teórico; o terceiro capítulo expõe a metodologia da pesquisa, seguido do quarto capítulo que analisa os dados coletados respondendo às questões da pesquisa e atendendo aos objetivos. Por fim, o quinto capítulo apresenta o resumo do trabalho, explicitando as considerações finais da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ESTADO DA ARTE

O estado da arte compreende o levantamento e exposição de estudos e abordagens anteriores que fundamentam o tema da pesquisa. O quadro abaixo relaciona as ideias principais contidas nos trabalhos explorados. Para compor esse quadro, foram selecionados os trabalhos que possuíam maior relevância dentro do tema do presente estudo. Intenciona-se, também, indicar aos leitores dessa pesquisa e aos demais pesquisadores um sucinto banco de dados, no qual poderá ser utilizado, caso haja interesse em continuar a investigação sobre o tema abordado.

Quadro 1–Estado da arte da temática em 2016

Tipo	Título	Autor(es)	Ano	Nível	Instituição	Ideias principais	Link/lugar	Último acesso
Monografia	Proposta e fiscalização e controle: Um instrumento de controle do legislativo sobre o executivo	Kátia Paiva Gomes	2008	Pós-Graduação		Este trabalho tem por objetivo avaliar se as Propostas de Fiscalização e Controle – PFC’s cumprem o seu papel.	http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/educacao-legislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/pl-2a-edicao/KtiaMariaPaivaGomesmonografiacursoPL2ed.pdf	25/03/2016
Monografia	O aspecto preventivo do controle externo exercido pelo Tribunal de contas do estado na gestão pública municipal	Pedro Matias Barbosa Neto	2015	Pós Graduação	Universidade Estadual da Paraíba	O trabalho aborda o estudo do aspecto preventivo do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas na gestão pública	http://dspac.e.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/8495/1/PDF%20-%20Pedro%20Matias%20Barbos	20/02/2016

						municipal.	a%20Neto.pdf	
Dissertação	Fiscalização e controle Externo: um estudo sobre Accountability No município de São Gonçalo sob a ótica do ciclo orçamentário	Márcio Alexandre da Silva Soares	2013	Mestrado	Universidade Federal do Rio de Janeiro	A presente dissertação busca compreender a dinâmica institucional e política do fim do ciclo orçamentário, a saber, a prestação de contas do Poder Executivo.	http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/p_epi/Dissertao_PPED_2013_Mrcio_Alexandre_da_Mota_Duarte.pdf	25/03/2016
Monografia	O controle interno no poder legislativo municipal	Ione Maria Carvalho dos santos	2013	Pós Graduação	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	O presente estudo aborda os preceitos legais do controle interno no âmbito municipal, mais especificamente no Poder Legislativo.	http://www.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/monografias/gestao/O%20CONTROLE%20INTERNO%20NO%20PODER%20LEGISLATIVO%20MUNICIPAL.pdf	20/02/2016

Fonte: Criação e organização do autor (2016).

2.2 MARCO CONCEITUAL

O controle é a função administrativa que monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos. Ele está presente, em maior ou menor grau, em quase todas as formas de ação organizacional.

Segundo Silva Neto (1999):

Dentro dos novos conceitos de controle, ele deve cada vez mais reduzir sua preocupação em obter a perfeição documental dos papéis administrativos e estar mais voltado para a qualidade de atuação governamental. Deve perder o caráter estático, afogado em um oceano de papelório, para atuar de maneira dinâmica, atento ao melhor e mais adequado funcionamento dos órgãos fiscalizados (SILVA NETO, 1999, p. 8)

Outra forma de controle é a *Accountability*, que, em seu sentido mais abrangente, pode ser definida como a responsabilidade do governante de prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz.

De acordo com Di Pietro (2002, p. 435), o controle sobre a Administração Pública pode ser definido como o "poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico".

Megginson (1986) define controle como o processo de garantir que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos; a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado. Segundo Albanese (1981), é o processo destinado a assegurar que as ações estejam de acordo com os resultados desejados.

2.3 MARCO TEÓRICO

2.3.1 Controle da Administração da Pública

No exercício de suas funções, a Administração Pública se sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre seus próprios atos. Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os dos demais Poderes, quando exercem função tipicamente administrativa. Em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo. O controle constitui dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva:

ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos.

No Brasil, o controle da administração pública encontra-se fundamentado em diversos dispositivos da Constituição Federal/88, entre os quais se destacam: o art. 70, a estabelecer o controle interno, de cada poder, e o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas, tem como titular originário o Poder Legislativo. Trata-se do controle sobre a totalidade da administração pública, exercido pelos que representam, por delegação, a sociedade politicamente organizada. O art. 74, prevendo que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter controle interno de forma integrada e atribuindo a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (§ 2º); e o art. 5º, XXXV, do qual se infere o princípio da universalidade da jurisdição, alçado à condição de cláusula intangível.

2.3.2 Conceito de Controle

Considerando-se que o Controle é elemento essencial ao Estado de Direito, sendo sua finalidade assegurar que a administração atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, pode-se afirmar que o controle constitui poder-dever dos órgãos a que a Lei atribui essa função. Dentro desse contexto, José dos Santos Carvalho Filho, conceitua controle da administração pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 893).

Seguindo esse mesmo pensamento, o entendimento de Idalberto Chiavenato sobre controle é,

Controle é a função administrativa que monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem sucedidos. O conceito de controle consiste em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. Assim, o controle é um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado. (CHIAVENATO, 2006).

O Controle é uma atividade fundamental em qualquer organização, de caráter permanente e contínuo, que pode ser observada em todos os ciclos, processos e níveis de gestão, sejam eles orçamentários, patrimoniais ou financeiros, atendo-se à eficiência, à eficácia e à efetividade na obtenção do resultado desejado. A função do controle é indispensável para acompanhar a execução de programas e apontar suas falhas e desvios; zelar pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais; verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas.

Segundo Di Pietro (1990, p.93), pode-se definir o controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento”.

A autora ainda complementa que, o controle tem por finalidade:

Assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PIETRO, 2010, p. 728).

No conceito de Odete Medauar sobre controle, apresentam-se várias acepções da palavra *controle* conceituando-a como “a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado” (MEDAUAR 1993, p. 14-15).

2.3.3 Tipos de Controle

Existem diversos tipos e formas de controlar a administração pública. Estes variam conforme o Poder, órgão ou autoridade que o exercitará, ou também pela sua fundamentação, modo e momento de sua efetivação. A classificação das formas de controle se dará, portanto, conforme: sua origem; o momento do exercício; ao aspecto controlado; à amplitude.

É importante destacar os tipos de controle existentes na literatura relativa à administração pública e, sobretudo, perceber a frequente distinção que é feita entre controle administrativo e controle político.

Sob o ponto de vista administrativo, define-se controle como:

A faculdade de vigência, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro. Os tipos e formas de controle variam segundo o poder. Assim, se tem: a) o controle administrativo, ou Executivo, dos atos da própria Administração; b) o controle Legislativo sobre determinados atos e agentes do Executivo; e c) o controle Judiciário ou a correção dos atos ilegais de qualquer dos poderes, quando lesivos de direito individual ou do patrimônio público. Estes controles, conforme seu fundamento, serão hierárquicos ou finalísticos; consoante a localização do órgão que os realizem podem ser internos ou externos; segundo o momento em que são feitos, considera-se prévios, concomitantes ou subsequentes ou, por outras palavras, preventivos, sucessivos ou corretivos. E finalmente, quanto ao aspecto controlado, podem ser de legalidade ou de mérito (MEIRELLES 1981, 638-639).

No que diz respeito ao órgão que o exerce:

Controle Autocontrole ou autotutela, quando emana da própria administração, advindo dos mecanismos herdados da administração burocrática, como ferramenta de aferição interna ou por força de lei em procedimentos previamente definidos.

Controle Legislativo ou parlamentar, quando exercido pelo Poder Legislativo, através de seus órgãos próprios (Plenário, Comissões permanentes ou especiais) ou Auxiliares (Tribunais de Contas).

Controle Judicial, quando exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, mediante provocação, detendo-se principalmente à análise da legalidade dos atos administrativos, embora se tenha entendimento mais extensivo de tal alcance, como veremos oportunamente.

Controle Social, quando exercido pela Sociedade, através do cidadão comum, nos termos previstos na Constituição (art. 5º, XXXIII e XXXIV), por meio dos conselhos comunitários e entidades semelhantes enquanto mecanismos de agregação e organização social ou por atuação do Ministério Público em sua função institucional de defesa de interesses coletivos e difusos à luz do art. 129 da CF/88.

Quanto ao momento em que se efetua, pode ser prévio, concomitante ou posterior:

O controle prévio, preventivo visa impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público. Ex. Ato do Poder Executivo sujeito à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas, ou seja, Câmara ou Senado. De acordo com Di Pietro, (2010, p. 730), “o referido controle é preventivo porque visa impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público”.

Controle concomitante, é aquele que acompanha a atuação administrativa no mesmo momento em que o ato acontece. Ex. O acompanhamento da execução orçamentária pelo

sistema de auditoria; a fiscalização que se exerce sobre as escolas, hospitais e outros órgãos públicos prestadores de serviços à coletividade. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é todo aquele que “acompanha a atuação administrativa no momento mesmo em que ela se verifica” (DI PIETRO, 2010, p. 730). Seguindo o mesmo pensamento, José dos Santos Carvalho Filho explica que esse controle “tem aspectos preventivos e repressivos, conforme o andamento da atividade administrativa” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 898).

Controle posterior ou subsequente, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é aquele que “rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-lo ou apenas confirmá-los” (DI PIETRO, 2010, p. 730). Ex. Ato de aprovação, homologação, anulação, revogação e convalidação. O controle subsequente ou corretivo.

Quanto à amplitude:

Controle hierárquico: O controle é hierárquico sempre que os órgãos superiores (dentro de uma mesma estrutura hierárquica) têm competência para controlar e fiscalizar os atos praticados por seus subordinados. Esta forma de controle é sempre um controle interno, típico do Poder Executivo, mas que também existe nos demais poderes.

Quanto à localização do órgão executor do controle, pode ser interno ou externo:

Quando o agente controlador integra a própria Administração – controle interno –, exerce ele mesma o controle sobre seus órgãos e suas entidades da Administração Indireta. Se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração – controle externo – situando-se nessa espécie o controle realizado por instituições políticas (Poder Legislativo), por instituições técnicas (Tribunais de Contas).

Controle Interno: é o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. Assim, cada um dos órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, mediante sistema integrado de controle interno, deve exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes. Trata-se de controle inerente à gastança dos dinheiros públicos, ou seja, relaciona-se especificamente com as despesas públicas, observadas pelo próprio órgão controlado.

Segundo o art. 74 da Constituição Federal, cada Poder terá um Sistema de Controle Interno, cujos responsáveis possuem responsabilidade solidária, pois quando tomarem conhecimento de alguma irregularidade e deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas,

poderão ser responsabilizados criminalmente. Nas esferas estaduais e municipais, somente a partir da edição da Lei Complementar no 101/2000, as Controladorias começaram a sair do papel.

A grande importância do Controle Interno é exatamente estar muito próximo da realidade do órgão público. Além disso, um adequado Sistema de Controle Interno viabiliza a demonstração do desempenho das entidades públicas, além de garantir uma efetiva transparência.

Para Eduardo Lobo Gualazzi, no concerto de sua valiosa obra, considera:

Assim, em consonância com a doutrina e o *jus positum*, conceitua-se controle como o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia e posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração (GUALAZZI 2009, p. 26).

Uma das funções do controle interno é verificar se as metas anteriormente fixadas na lei orçamentária alcançaram os resultados almejados, estimulando a ação dos órgãos públicos na verificação da eficácia das medidas adotadas na solução dos problemas constatados. O Controle Interno, na qualidade de órgão permanente, passa a ser cada vez mais requisitado, propondo ideias para dinamizar o processo de atualização do setor público, independentemente das facções políticas que estejam governando.

Pode-se ainda ilustrar o conceito de controle interno observando o seguinte trecho:

O objetivo do controle interno é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão. O controle contribui para que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. O resultado disto é uma verdadeira salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades (CASTRO 2008, p. 45).

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos federais e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Em outras palavras, sistema de controle interno pode ser definido como o mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido por pessoas e unidades administrativas e coordenado por meio de um órgão central. Ele pode e deve atuar antes, durante e depois dos

atos administrativos, com a finalidade de acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade em frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e certificar-se de que os dados contábeis sejam fidedignos.

Controle Externo: é o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, ou a auditoria realizada por um órgão que não é componente da estrutura da administração que está sendo fiscalizada. Os juristas Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2007, p. 523), em breve definição, argumentam ser aquele exercido por um poder sobre os atos administrativos praticados por outro poder.

O Controle Externo deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado, para que tenha maior grau de independência e efetividade em suas ações. A Lei 4.320/64 em seu artigo 81, define que o controle externo deverá ser exercido pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego do recurso público e o cumprimento da Lei do Orçamento.

A necessidade de o homem controlar a utilização de recursos por outrem remonta às civilizações milenares, conforme cita Pascoal:

[...] ainda que de forma rudimentar, nas antigas Grécia e Roma já havia algum tipo de controle. Aristóteles vaticinou: como certas magistraturas tem o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas sem que ela própria seja encarregada de outro mister (PASCOAL 2009, p. 119).

O Artigo 82 da mesma Lei determina a periodicidade com que a fiscalização efetuada pelo controle externo deverá ser efetivada: “O poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido na Constituição Federal ou Estadual e nas Leis Orgânicas Municipais”.

No exercício da sua função fiscalizatória o Poder Legislativo é reconhecido como titular do controle externo. Em nosso país, nas esferas Federal, Distrital, Estadual e Municipal, este Poder é auxiliado pelos Tribunais de Contas para exercer o mister de acompanhamento e julgamento das contas prestadas pelos ordenadores de despesas. Cabe ressaltar que o auxílio exercido pelas Cortes de Contas não se confunde com subordinação, pois, muito embora o titular seja o Poder Legislativo, não cabe a este impor restrições às disposições constitucionais direcionadas às atividades desenvolvidas pelos TCs.

2.4 ASPECTOS HISTÓRICOS DO CONTROLE

2.4.1 Aspectos históricos gerais

A noção de controle, no Estado moderno, segundo Montesquieu, a liberdade política seria encontrada nos governos modernos, quando nestes não houvesse abuso de poder, sendo necessário para isso que um poder viesse a continuar o outro. Esse mecanismo de controle entre os poderes só poderia ser posto em prática através do expediente constitucional de se atribuir as três funções de Estado a órgãos diferentes. Assim, ao se organizar o Estado, é imprescindível que não se dê oportunidade ao abuso de poder, dispendo-se as coisas de tal maneira que o próprio poder do Estado imponha freios aos seus governantes.

De acordo com Montesquieu (2000):

Quando na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistrados, o poder legislativo se junta ao executivo, desaparece a liberdade; pode-se temer que o monarca ou o senado promulguem leis tirânicas, para aplicá-las tiranicamente. Não há liberdade se o poder judiciário não está separado do legislativo do executivo. Se houvesse tal união com o legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, já que o juiz seria ao mesmo tempo legislador. Se o judiciário se unisse com o executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. E tudo estaria perdido se a mesma pessoa, ou o mesmo corpo de nobres, de notáveis, ou de populares, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de ordenar a execução das resoluções públicas e o de julgar os crimes e os conflitos dos cidadãos (MONTESQUIEU 2000, p. 205).

Essa manifestação de controle do Estado, no entanto, não se fez do dia para a noite e vem crescendo de acordo com a evolução do próprio Estado, com o aprimoramento da democracia e da administração pública.

A palavra controle tem sua origem no latim, em francês *rolê*, etimologicamente nos remete ao modelo de administração pública adotado pelos estados modernos, que teve o seu advento no iluminismo, mais precisamente após a Revolução Francesa.

Conforme Evandro Martins Guerra, sua conceituação permite uma melhor compreensão acerca de sua utilização e alcance.

A palavra Controle originária do francês *Contrerole*, anotada, segundo pesquisadores, desde 1367, como também do latim medieval *contrarotulus*, significando, àquela época, “contralista”, isto é, segundo exemplar do catálogo dos contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo

evoluiu, a partir de 1611, para sua acepção mais próxima da atual, aproximando-se da acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação (GUERRA 2005, p. 89).

A origem dos órgãos de controle se remonta ao desenvolvimento dos Estados. Para Antônio Roque Citadini, tais controles já se faziam presente aos tempos do Código Indiano de Manu (Sec. XIII a. c.). É notada também na antiga China a existência de um órgão fiscalizador da administração financeira, chefiado por um censor, que examinava toda a atividade estatal, inclusive a do rei, algo inimaginável até o período do advento do Estado Moderno, sucessor do Estado Absolutista.

Foi, no entanto, nas Antigas Grécia e Roma que a atividade de fiscalização do Estado recebeu institucionalização, servindo de inspiração para as demais gerações. No período medieval, foram criados órgãos de controle na França e Inglaterra, os *Chambres de Comptese Exchequer*, respectivamente, os quais delinearão de grosso modo, os atuais modelos de controle.

Na Inglaterra medieval, o órgão de controle da administração financeira era a Corte do *Exchequer* remontando à época de John Lackland (João Sem Terra) ¹que, ao outorgar a Magna Carta em 1215, deu os primeiros passos em direção a um sistema representativo e garantidor das liberdades públicas, o sistema de fiscalização da Corte do *Exchequer* destacava-se em razão de sua índole democrática, sendo a atividade controladora exercida em benefício do povo.

Nesse mesmo período, na França, a fiscalização fazendária medieval já se operava na contramão do sistema inglês. Isso em virtude da monarquia francesa que exigia uma contabilidade realizada no interesse das prerrogativas fiscais da Coroa, e não em proveito do povo. A *Chambre de Comptes*, criada em 1309, era a instituição que os funcionários do fisco francês deviam apresentar suas contas.

Inserindo-se como direito indisponível do cidadão é dever do Estado, o exercício e a submissão ao controle positivou-se na Declaração da França Revolucionária, em 1789, inserindo na gama de direitos políticos do cidadão. Surge, daí, a concepção e evolução dos

¹O termo orçamento público já foi conceituado como uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. Inicialmente, foi concebido como “um mecanismo eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os Executivos, e sofreu, ao longo do tempo, mudanças no plano conceitual e técnico para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.” Na Idade Média, os barões ingleses impuseram ao rei João Sem Terra a necessidade de um orçamento votado pelo povo. A Carta Magna de 1215 outorgou ao Conselho dos Comuns o direito de votar as despesas, estabelecendo condições para se acabar com a arbitrariedade da Coroa quanto à instituição de impostos. A Inglaterra foi pioneira na questão orçamentária.

métodos racionais e burocráticos de registro dos atos administrativos e formais como pressupostos da ação do controle.

Ao buscar os preceitos iniciais de Controle, observa-se a importância da Revolução Francesa de 1789, durante esse período constituiu um documento que recebe o nome de Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que começará a refletir a partir de sua divulgação, um ideal de âmbito universal, ou seja, o de liberdade, igualdade e fraternidade humanas, acima dos interesses de qualquer particular.

Com a sanção do decreto de Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ficou expressamente claro que a partir de então haveria controle e fiscalização das contas públicas, como apresentam os artigos 12, 13, 14 e 15:

Art. 12. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.

Art. 13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.

Art. 14. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

A Revolução Francesa significou o fim da monarquia absolutista na França. O fim do antigo regime significou, principalmente, a subida da burguesia ao poder político e também a preparação para a consolidação do capitalismo. Mas a Revolução Francesa não ficou restrita à França. Suas ideias espalharam-se pela Europa, atravessaram o oceano e vieram para a América latina, contribuindo para a elaboração de nossa independência política. Por esse seu caráter ecumênico é que se convencionou ser a Revolução Francesa o marco da passagem para a Idade Contemporânea.

À época, a França acabava de encerrar séculos de um regime absolutista, onde quem tinha a vontade suprema era o monarca. Tal arranjo foi necessário ao momento do nascimento da moderna França porque era o único meio de se fazer respeitar a unidade nacional e prestar obediência a uma autoridade centralizada. Com o tempo, porém, tal forma de organização do estado passou a ser uma ferramenta tanto da nobreza como do clero para oprimir, controlar e explorar o povo, o que fazia do cidadão da época um ser humano limitado pelas imposições dos governantes do Estado.

A Revolução Francesa foi um importante marco na História da nossa civilização. Significou o fim do sistema absolutista e dos privilégios da nobreza. O povo ganhou mais

autonomia e seus direitos sociais passaram a ser respeitados. A vida dos trabalhadores urbanos e rurais melhorou significativamente. Por outro lado, a burguesia conduziu o processo de forma a garantir seu domínio social. As bases de uma sociedade burguesa e capitalista foram estabelecidas durante a revolução. A Revolução Francesa influenciou, com seus ideais iluministas, a independência de alguns países da América Espanhola, o movimento de Inconfidência Mineira e a Revolução Farroupilha.

As ideias trazidas pelo humanismo e mais tarde pelo iluminismo, viriam mudar a sua perspectiva acerca de um governo eficiente. Com esses novos conceitos, o povo deixaria de ser obrigado a servir aos interesses do governante, surgindo, ao contrário, um governo que passaria a servir aos interesses dos cidadãos, garantindo os seus direitos e deveres.

Segundo José Damião de Lima Trindade, em seu livro intitulado *Anotações sobre a história social dos direitos humanos*,

É exatamente devido a esta mudança de perspectiva que se iniciou a Revolução Francesa, que desejava dar todo o poder ao povo. Como a história mostraria, tal desejo seria logo frustrado pelos interesses das classes burguesas, que assumiram de modo informal o controle do estado quando as classes dominantes, nobreza e clero, foram desbaratadas. Mesmo assim, algum progresso foi alcançado, e a consciência de que o povo deveria ser o interesse central no desenvolvimento de qualquer estado foi a partir de então levado a sério. Prova disso é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, anunciada ao público em 26 de agosto de 1789.

Para além da revolução francesa, considerada respectivamente a precursora e o símbolo das revoluções liberais, muitas outras se verificaram no continente europeu e americano Chile, México, Brasil. Foi neste contexto que surgiu a revolução liberal. A abolição dos regimes absolutistas e da sociedade de ordens, a modernização das sociedades, a ascensão da burguesia e a preparação das condições favoráveis as nascimento das democracias foram os aspectos mais importantes destas revoluções.

A importância do documento de Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão nos dias de hoje é ter sido a primeira declaração de direitos e fonte de inspiração para outras que vieram posteriormente, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela ONU (Organização das Nações Unidas), em 1948.

Apesar da declaração elaborada pela ONU ter um alcance maior, por ter sido elaborado no âmbito de uma organização que agrega boa parte das nações do mundo, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão permanece ainda como documento válido para os dias atuais, por pensar o ser humano acima do poder particular em qualquer esfera.

2.4.2 Aspectos históricos do controle no Brasil

Enfatizada a historicidade da função, procura-se traçar o conceito de Controle, partindo-se de suas raízes etimológicas, passando-se por sua tradicional acepção técnico-jurídica – consagrada no Direito brasileiro por Miguel Seabra Fagundes – até chegar-se à análise, sob a ótica da atual doutrina, das normas determinantes dos regimes aplicáveis aos modelos contidos na matriz constitucional: controle interno, controle jurisdicional, controle externo exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e controle popular.

No ano de 1680, criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. A partir do Código Pombalino, de 1761, surge uma Corte de avaliação financeira. A Carta Régia de 1764 determina a implantação de Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitanias. Em 1808, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar e controlar a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos, com a chegada da família Real ao Brasil.

Com a Proclamação da Independência, em 1822, foi instituído o Tesouro Nacional, com características de tribunal. Teoricamente, a partir de então, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais. Em 1831, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional. Este agrupava as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda, competia-lhe a administração da despesa e da receita públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária.

Em 1850, com a reforma administrativa daquele ano, confirmou-se a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda. Em 1858, o Tribunal do Tesouro teve ampliada sua competência com a criação de uma Diretoria de Tomada de Contas. Com a Proclamação da República, em 1889 e o fortalecimento institucional das atividades legislativas, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que o Decreto n.º 966-A foi criado o Tribunal de Contas da União.

Segundo Silva (2004, p. 208):

Desde 1922 existia no Brasil a preocupação com o controle no setor público. Naquela época o controle interno atuava examinando e validando as informações sob os aspectos da legalidade e da formalidade. Sua preocupação era no sentido de

atender aos órgãos de fiscalização externa e não à avaliação da forma como os administradores atuavam na prestação dos serviços públicos.

A Lei 4.536, de janeiro de 1922, organizou o Código de Contabilidade da União, regulamentado pelo Decreto 15.783 também de 1922, que aprovou o regulamento da Contabilidade Pública.

Conforme Baleeiro (1987, p. 425), “o controle era reclamado desde a Independência, tendo sido projetado desde 1840, por Manuel Alves Branco”. O Tribunal de Contas, o qual nasceu pouco depois da proclamação da República, pelo Decreto n.º 966 - A, de 7 de novembro de 1890, graças, sobretudo, à iniciativa de Rui Barbosa, de sorte que haja entre o poder que autoriza a despesa e o poder que a executa, um mediador independente, auxiliar de um outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração seja não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

Seguindo as tendências da administração gerencial² do Estado, tem-se como o primeiro embrião da modernização do Estado Brasileiro a Reforma do Estado de 1967, que positiva o controle como ferramenta de gerenciamento com a edição do Decreto Lei 200/67.

O Decreto-Lei nº 200 teve importância significativa na ordem jurídica brasileira pois, por meio dele, consagrou-se uma estrutura de organização da Administração Pública Federal. Na sua estrutura, ele contém um capítulo próprio relacionado a controle (o capítulo V), mas as referências a controle vão além do dispositivo mencionado, e se referem a controle tanto como princípio fundamental das atividades da Administração Federal (art. 6º, V), ao lado de princípios de planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competência, quanto a forma de controle a ser exercida no âmbito da Administração Pública.

Tal instrumento ordenou procedimentos de descentralização e desburocratização, sem declinar da necessidade de controle interno dos atos de gestão (art. 13, a), e do controle externo (art. 13, b), excluindo, em parte, as ferramentas de controle do processo (art. 14) que é tendência marcante do modelo burocrático:

Art. 13. O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

²As tendências gerenciais do Estado não suportam uma Administração engessada e por isso, “destacamos oito princípios básicos que direcionam esse processo que são: a desburocratização, a descentralização, a transparência, o *accountability*, a ética, o profissionalismo, a competitividade e o enfoque no cidadão”. (PIMENTA, 1998, p. 174).

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Em 1930, devido ao fechamento do Congresso Nacional, decorrente da Revolução de 1930 (Era Vargas), que foi um movimento de revolta armada, ocorrido no Brasil, que tirou do poder, através de um Golpe de Estado, o presidente Washington Luiz. Com o apoio de chefes militares, Getúlio Vargas chegou à presidência da República, nesse período não ocorreu a prestação de contas pelo Executivo por um período de três anos.

Getúlio Vargas governou o Brasil durante quinze anos, de 1930 a 1945. Estes anos são conhecidos como a Era Vargas e suas características são as diversas alterações que o então presidente realizou no país nos setores sociais e econômicos. Vargas usou políticas de modernização, criou novos ministérios (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde), deu segmento a política de valorização do Café, o PVC, criou o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Cacau e a Lei da Sindicalização, cujos sindicatos eram vinculados indiretamente ao presidente.

Com a Constituição Federal de 1934, o Tribunal de Contas foi fortalecido, e aparece como órgão de cooperação nas atividades governamentais. A partir de 1935, o Tribunal passou a responder consultas de Ministros de Estado, acerca da legislação orçamentária, contábil e financeira e a expedir instruções dentro de sua área de atuação.

Em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o interesse público e o controle a priori passam a determinar uma fase denominada como administração burocrática. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi um órgão público do governo federal brasileiro, criado pelo Decreto Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, durante o governo de Getúlio Vargas (período do Estado Novo). Fazia parte de um esforço de reforma na administração pública brasileira, e já estava previsto na constituição de 1937. Além de fornecer elementos para melhoria da máquina pública, o DASP deveria fornecer assessoria técnica ao Presidente da república e elaborar a proposta orçamentária.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época,

tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado.

Das competências do Departamento Administrativo do Serviço Público, em seu art. 2º Compete ao D. A. S. P.

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

Com a Constituição de 1937, alguns contratos passaram a prescindir de registro junto ao Tribunal, juntamente com despesas de tipo: representação, excursão, hospedagem etc., devido aos documentos do Plano Cohen, Vargas conseguiu realizar o Golpe de 1937 derrubando a Constituição e declarando o Estado Novo. O presidente fechou o Congresso Nacional, criou o Tribunal de Segurança Nacional, centralizou o poder e acabou com a liberdade partidária.

Até 1945, o Estado começa ampliar suas funções econômicas, introduzindo uma administração mais gerencial, utilizando-se princípios e técnicas da iniciativa privada, mas com ênfase no interesse público. Em 1946, com a redemocratização do país, restabelece-se a autonomia do Tribunal de Contas. Houve progressos no controle orçamentário.

Getúlio Vargas saiu do governo após sofrer um golpe militar no dia 29 de outubro de 1945. No mesmo ano foram feitas eleições livres, e ele foi eleito senador. No ano de 1951, ele voltou a presidência através de voto popular e em 1954, o Atentado colocou tudo a perder. Depois de ser pressionado, Vargas se suicidou no dia 24 de agosto de 1954.

A Constituição de 1946 clarificou o assunto, na órbita constitucional, pois em seu art. 22 assim dispôs:

Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais (BRASIL, 1946).

No Brasil, a Lei n. 4.320/64, há mais de quarenta anos, estabelece as normas para a elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim como de suas autarquias e fundações. Em seu artigo 1º estabelece que, esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços: da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

Embora o art. 1º não seja explícito quanto à indicação do Poder — se o Legislativo ou o Judiciário — é certo que ambos devem compor tanto o orçamento quanto a prestação de contas que o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo, anualmente. Assim, tanto o orçamento quanto à prestação de contas deve ser elaborado levando em consideração a necessidade de permitir a identificação das aplicações de recursos desses dois Poderes de forma consolidada e isolada.

Do Controle da Execução Orçamentária.

Artigo 75 – O controle da execução orçamentária compreenderá: I – a legalidade dos atos dos quais 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; e III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Do Controle Interno.

Capítulo II 76 - O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas da União ou órgão equivalente. Artigo 77 A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. Artigo 78 Além da prestação e tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Do Controle Externo.

Capítulo III Artigo 81 O controle da execução orçamentária, pelo poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento. Artigo 82 O Poder Executivo, anualmente prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas constituições ou nas leis Orgânicas dos Municípios.

O § 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. § 2º Quando, no Município, não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Em 1964, a Lei 4.320, foi o marco inicial da matéria na administração pública brasileira, introduzindo as expressões controle externa e controle interno e definindo suas

competências. Contudo, a lei não impôs caráter estático ao controle interno, quem vem acompanhando as constantes transformações e evoluções pelas quais a administração pública vem passando, sendo incessante a busca pelo modelo de controle ideal.

A lei definiu, em primeiro lugar, a universalidade do controle, ou seja, sua abrangência sobre todos os atos da administração, sem exceção, quer se trate de receita, quer se trate de despesa. Em seguida, fez o controle recair sobre cada agente da administração, individualmente, desde que responsável por bens e valores públicos.

A Constituição de 1967 aprimorou a norma geral sobre controle encontrando-se nos artigos 16 e 70, estas determinações:

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituído por lei. (...)

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei (BRASIL, 1967).

Verifica-se que, quando da definição das atribuições, não foi prevista qualquer obrigação entre controle externo e controle interno, prevalece o regime do código de Contabilidade da União de 1922, até então vigente. Somente mais tarde, com a Constituição de 1967, Artigo 71- I, relaciona-se com uma das atribuições de controle interno a de criar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo.

Assim, existiram dois momentos marcantes até 1967 em termos de controle na Administração Pública: o primeiro, com o Regulamento de Contabilidade Pública, de 1922; o segundo, com a edição da Lei Federal nº 4.320 de 1964.

Com o a Reforma Administrativa de 1969, a importância do controle foi destacada e deixou evidente sua função de proteção ao Patrimônio Público, por meio de normas voltadas para a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicação dos recursos públicos, zelando e protegendo dessa forma, o Gestor Público, de penalidades e ações futuras. Na Constituição Federal de 1988, porém, o controle da administração pública foi bem delineado.

No ano de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, surge a ideia de uma reforma administrativa do estado, na qual se almejava uma administração gerencial com foco na eficiência administrativa, os princípios básicos da reforma, consistentes com a nova administração pública, foram definidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e na emenda constitucional que veio a ser chamada de “reforma administrativa”.

Através do documento básico da reforma — o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado —, documento cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país.

A reforma gerencial do Estado de 1995 envolve, portanto, uma mudança na estratégia de gestão, a partir de uma estrutura administrativa ou em um aparelho de Estado reformado. Trata-se, portanto, de uma reforma do Estado, que não se limita a propor descentralização para os estados e municípios e desconcentração ou delegação de autoridade para os dirigentes das agências estatais federais, estaduais e municipais.

No decorrer dos anos, o sistema de controles na administração pública vem se aperfeiçoando cada dia mais, presando pela segurança financeira e patrimonial do Estado. Se a Lei 4.320/64, foi o marco inicial da matéria na administração pública brasileira, introduzindo as expressões controle interno e controle externo e definindo suas competências, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 – entrou em vigor em 4 de maio de 2000, ela vem regulamentar o art. 163 da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à Tributação e Orçamento.

O artigo 163 da Constituição Federal diz que:

Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização das instituições financeiras;

VI – operação de câmbio realizados por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

À medida que impõe para a administração pública uma série de mecanismos direcionados a garantir o equilíbrio entre receita e despesa e, por consequência, a eliminação do endividamento, resgata, na área pública, os dois principais instrumentos de gestão: o planejamento e o controle.

Esta lei prevê, portanto, um mecanismo de maior controle nas contas públicas: passa a haver maior rigor para que o governo não contraria empréstimos e dívidas. É um dos mecanismos de fiscalização e transparência. Há alguns instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público, que são: o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentaria Anual – LOA. A LRF busca reforçar o papel da

atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre o planejamento e a execução do gasto público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trabalha em conjunto com a Lei Federal 4.320/64 que normatiza as finanças públicas no país. Enquanto esta estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, aquela estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, atribui à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial.

2.5 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E SUA IMPORTÂNCIA

A Constituição Federal de 1988, trouxe uma série de modificações em relação a estrutura do planejamento até então existente no Brasil. Definiu-se sistematicamente no art. 165 da CF/88 que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: “I - O Plano Plurianual; II - As diretrizes orçamentárias; III - Os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

Diz o § 1º que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, as metas e os objetivos da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O § 2º especifica que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá metas e prioridades na administração pública federal incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

Segundo o § 4º, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Com relação ao orçamento, o § 5º estabelece, entre outras medidas, que o orçamento fiscal referente aos poderes da União compreenderá os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações mantidas pelo poder público. O § 7º estipula que o orçamento deverá ser compatível com o plano plurianual.

Essa estrutura montada na CF/88 é considerada o marco inicial de um sistema de planejamento mais complexo, visto que nela foram criados o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Com as constantes transformações sociais e econômicas do mundo atual, foi superada a visão tradicional do planejamento como uma peça rígida, autoritária e centralizadora que oferecia mecanismos burocráticos e nem sempre viáveis para a administração seja pública ou privada. Buscam-se em plena era da globalização e dos avanços tecnológicos mecanismos mais flexíveis e ajustáveis às demandas da sociedade atual, cada vez mais informatizada e mais esclarecida sobre qualidade de serviços prestados (THOMPSON; STRICKLAND, 2000).

O planejamento governamental, na atualidade, com a grande imprevisibilidade e mudanças constantes de referenciais políticos e econômicos, pode ser conceituado, conforme preceitua Buarque (2002, p.81):

Planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a concretização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e nos menores prazos possíveis. [...] O planejamento representa uma forma da sociedade exercer o poder sobre seu futuro, rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino. Parte do princípio que o futuro pode ser construído pela sociedade; mas entende que essa construção tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível.

O ato de planejar geralmente envolve a participação ativa das dimensões políticas e técnicas do governo, sendo, portanto, uma síntese técnico-política da própria sociedade a qual ele representa e serve. De acordo com Buarque (2002), é um processo dinâmico e em constante construção e fiscalização, considerando as instabilidades e mudanças de paradigmas vividos pela maioria dos povos com o processo de globalização. Isso reforça a visão de possibilidade de ajustes dos atos planejados, conforme apresenta e discute Lopes (1990, p.23), é preciso evitar o “planejamento ortodoxo que lida com racionalidade pura no manuseio de objetivos, sem a necessária flexibilidade para se auto ajustar durante a sua implementação”. Diante disso, o diálogo e interação constante podem representar uma solução viável para tornar mais realista e prática a busca de objetivos comuns enquanto se planeja e executa as políticas públicas.

O planejamento de governo deve envolver ampla participação de técnicos e políticos que possam representar os interesses da sociedade, englobando possibilidades de ajustes e correções durante sua implementação. Necessita de condução transparente, participativa, ética e de compromisso sólido com as diretrizes básicas capazes de promover redução das desigualdades sociais e riscos advindos da imprevisibilidade. Os ajustes e propostas envolvem

negociação política e transparência para a sociedade com intensa prestação de contas e justificativas pelas atitudes tomadas.

2.5.1 Execução do planejamento governamental

Algumas medidas atuais consideradas ferramentas promissoras para garantir o pleno êxito do planejamento governamental também sofrem críticas, tais como: adoção de mecanismos de monitoramento, auditorias, reuniões técnicas de acompanhamento, maior rigor na fiscalização das contas e participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Mesmo assim, os riscos e pontos falhos podem ser observados, pois a complexidade da execução não foi bem conduzida ou houve problemas institucionais, a maior parte do planejado não era executável ou não foram realizados estudos logísticos suficientes.

Como exemplo desses planos, podem ser citados o desenvolvimento da Amazônia, a despoluição da Baía de Guanabara, o Fome Zero e a transposição do Rio São Francisco. Essas evidências reforçam o ponto de vista de que planejar não é apenas fazer planos, há necessidade de adoção de um processo contínuo e eficiente de implementação. Nesse sentido, o governo federal vem acumulando experiência, conforme demonstra a condução do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), comentado por Mello (2009, p.32):

Nesse sentido, o PAC e suas estruturas internas, lógicas e dinâmicas específicas precisam ser analisados do ponto de vista dos efeitos de seu funcionamento como a observação de como se dão as relações de coordenação, institucionalização e gestão.[...] uma análise mais complexa sobre os sentidos assumidos pelas configurações descritas aqui em relação ao funcionamento dessas estruturas enquanto uma rede permeada por relações de poder que limitam ou expandem as possibilidades de ação e exercem influência significativa sobre os componentes avaliativos de seu funcionamento como questões de institucionalização, comunicação, cooperação, efetividade e sustentabilidade.

A complexa atividade de implementar o planejamento deve envolver uma interação produtiva e constante tanto de autoridades responsáveis mais diretamente pela elaboração e execução quanto com os envolvidos na fase complexa de finalização no ambiente local (funcionários e população), conforme discute Keinert (1997, p.59-60):

A questão não é somente saber quando a administração está comprometida com o plano, mas quando a) o plano é coerente com a administração b) quando o compromisso com o plano engendra compromisso com o processo de formulação de políticas, e c) quando a própria natureza do plano realmente fomenta o compromisso da administração com sua missão. Um dos conflitos que surgem, então, é o do

compromisso no topo versus compromisso na base, ou seja, caso o compromisso seja apenas da alta administração, todos os demais serão reduzidos a meros implementadores. E isto significa pouco compromisso com o processo de formulação de estratégias, bem como com as estratégias resultantes, sufocando as iniciativas de operadores individuais e supervisores. Como consequência têm-se que a produtividade e satisfação dos envolvidos no processo é menor, quando planejada por outros.

Por isso, o processo precisa ser ordenado e sistemático enquanto se toma decisões ou se faz ajustes possíveis, sempre respeitando suas condições técnicas e racionais de formulação.

No âmbito governamental, o ciclo de políticas é um modo de representação do complexo processo que envolve a construção de uma determinada decisão e sua execução. A implementação de políticas é um dos momentos desse processo, implicando a operacionalização das decisões tomadas em torno do que fazer para enfrentar problemas ou atender necessidades, identificadas a partir da relação entre Estado e sociedade (VILAS BOAS; PAIM, p.1239, 2008).

É natural que os objetivos possam ser diferenciados entre as lideranças que costumam colaborar na elaboração dos planejamentos, podendo surgir conflitos e disputas que influenciam as decisões tomadas.

2.6 DO CONTROLE EXTERNO

O controle externo da administração pública compreende primeiramente o controle parlamentar direto, o controle pelo tribunal de contas e por fim o controle jurisdicional. São órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento.

O Controle Externo deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado, para que tenha maior grau de independência e efetividade em suas ações. A Lei nº 4.320/64, em seu art. 81, define que Controle Externo deverá ser exercido pelo Poder Legislativo: “O Controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”, (REIS, 1999).

O art. 82, da mesma lei, determina a periodicidade com que a fiscalização efetuada pelo Controle Externo deverá ser efetiva: “O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas constituições ou nas Leis Orgânicas municipais”, (REIS, 1999).

2.6.1 Os Órgãos de Controle Externo

A Constituição Federal acatou esse dispositivo, em seu art. 71, que determina o exercício do Controle Externo pelo Poder Legislativo, com o auxílio do tribunal de Contas da União, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta: “O Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Na União, o Controle Externo é exercido pelo Congresso Nacional, mediante auxílio de Tribunal de Contas da União na esfera Federal. De acordo com o art. 71, da Constituição Federal de 1988, compete ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, as seguintes atribuições de controle externo:

- I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X – sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abusos apurados (BRASIL, 1988).

Sobre este assunto, Bandeira de Mello fez a seguinte observação:

[...] 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.

No Estado, o referido Controle é exercido pelas Assembleias Legislativas com auxílio dos Tribunais de Contas dos respectivos Estados.

No Município, o controle externo se faz através das Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Respetivos Estados, com exceção dos Municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia que dispõem de Tribunais de Contas Municipais.

No caso do município, a Constituição Federal, art. 31, estabelece que “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”. Câmara Municipal é o órgão mais indicado para exercer o poder fiscalizatório das entidades da administração direta e indireta. Esta casa pode, em tempo real, corrigir distorções emanadas durante a execução de determinada despesa, a fim de evitar desvios.

O Poder Legislativo Municipal, representado pela Câmara de Vereadores, é um dos que mais se aproxima da comunidade. As Câmaras são compostas por vereadores eleitos pelo povo que deliberam sobre assuntos de interesse do Município. Os vereadores são os representantes da sociedade e devem ser os porta-vozes dos interesses locais. Dentre as funções da Câmara Municipal, é possível destacar: Legislativa, Julgadora, Administrativa, de assessoramento e Fiscalizadora.

Como órgão legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis, mas não se exaurem nessa incumbência as suas atribuições institucionais. Desempenha ela, além da função legislativa, típica e predominante, mais a de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito, a de assessoramento ao Executivo local e a administração de seus serviços. A atribuição primordial da Câmara é como se vê, a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração

É de competência do Legislativo Municipal fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, Prefeito e Secretários Municipais, incluídos os atos da administração indireta. A

Câmara exerce ainda função fiscalizadora com a apresentação de requerimento de informações sobre a administração, mediante a criação de Comissão de Inquérito para apuração de fato determinado, mediante a convocação de autoridade para depor.

2.6.1.1 O Controle pelos Tribunais de Contas

Para desenvolver os trabalhos determinados pela legislação, foram criados órgãos de controle, aperfeiçoados de forma sistemática, a fim de cumprir as determinações constitucionais. No exercício do Controle Externo, no âmbito federal, destaca-se, o Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão de apoio ao Congresso Nacional, no âmbito estadual, o Tribunal de Contas Estaduais (TCE) e no âmbito municipal, destaca-se os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), cada um exerce função fiscalizadora perante o Poder Executivo respectivo a sua esfera de poder

O Tribunal de Contas é dotado de autonomia, estrutura e competências equivalentes aos Poderes do Judiciário. Sua função é exatamente fiscalizar os atos da administração pública. Com poderes únicos e diferentes dos de outras instituições. A fiscalização movida pelo Tribunal de Contas que atua auxiliando o legislativo é a de fiscalizar a contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da administração pública.

O Tribunal de Contas é integrado por nove membros, que devem ter mais de 35 e menos de 65 anos. Os ministros formadores do Tribunal de Contas devem ser cerceados por idoneidade moral e reputação adequada, além de contarem com um vasto conhecimento jurídico, tais ministros recebem as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos ministros do superior tribunal de justiça. Um terço deles são nomeados pelo Presidente da República e os dois terços restantes são nomeados pelo congresso nacional. Cabe ao Tribunal de Contas um parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e o julgamento das contas dos administradores públicos.

Na União, o Tribunal de Contas tem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta. As empresas públicas e sociedades de economia mista também estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas.

A competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas se refere à realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública. Também são fiscalizados procedimentos licitatórios, podendo expedir medidas cautelares para evitar futura

lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões. Os TCs possuem ainda competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública. O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros que possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do STJ.

No âmbito estadual e municipal, o responsável pela fiscalização dos recursos é o Tribunal de Contas Estadual (TCE). Contudo, incumbe, ainda, via de regra, aos TCEs a fiscalização dos recursos gastos pelos municípios. Os Tribunais de Contas dos Estados são estruturados de acordo com o disposto nas Constituições Estaduais, respeitado o disposto na CRFB/88. É integrado por sete conselheiros, sendo quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado (súmula 653 do STF).

2.7 ACCOUNTABILITY GOVERNAMENTAL

Muito se tem falado sobre *accountability*, mas nem sempre ao se tratar desse assunto o tema é abordado sob uma perspectiva correta. É comum observar-se a mistura de conceitos e abordagens relacionadas a diferentes visões da *accountability* para tentar explicar ou mesmo criticar fatos e procedimentos da administração pública. Quando se focaliza a *accountability* fundamentada numa perspectiva mais ampla, com base não apenas nas suas formas e processos, mas em uma visão na qual surja como um instrumento a serviço dos ideais democráticos de um país, as posições daqueles que a veem como um mero instrumento de controle de resultados, ou daqueles que supõem como um mero controle de processos garantidores da prestação de serviços público eficiente, podem ser facilmente criticadas sob o argumento do desconhecimento e da desconsideração pela complexidade das funções desempenhadas pelos administradores públicos nas sociedades contemporâneas, nas quais mais que governar, os gestores públicos tem o dever de buscar o bem comum.

Segundo Schedler (1999, p.24), “*accountability* como forma de cobrar respostas dos governantes, “ocorre exatamente porque existem deficiências nas informações que são passadas ao público” nesse caso, a *accountability* pretende criar mais transparência em relação ao exercício do poder. O mesmo autor complementa ainda que: “Se o exercício do poder fosse transparente, não seria preciso que alguém fosse *accountable*. A demanda por *accountability* origina-se da opacidade do poder” (SCHEDLER 1999, p. 25).

Mas, o que significa, efetivamente, a *accountability*? O conceito tem sido tratado de forma abrangente e variada. Buscando uma compreensão melhor do conceito de

accountability, Pinho e Sacramento empreenderam uma consulta aos dicionários de inglês, língua da qual se originou o termo, para daí extrair um significado passível de tradução e verificação em dicionários do tipo inglês – português.

Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2008, p. 2).

No plano geral, a *accountability* se realiza no processo eleitoral, com o cidadão exercendo o seu poder para eleger os seus governantes e representantes. Porém, ela também se realiza no dia a dia da atuação dos agentes e das organizações públicas.

Miguel (2005, p. 25), seguindo uma mesma linha de raciocínio, explica que a *accountability* diz respeito “à capacidade que o cidadão tem de impor sacões aos governantes”. O mesmo acrescenta ainda que o exercício da *accountability* se dá pelo controle mútuo entre os poderes, mas, sobretudo, por meio da prestação de contas que os representantes devem à sociedade e submetendo-se periodicamente ao seu veredito (MIGUEL 2005, p. 26).

Para os autores Abrucio e Loureiro (2004, p. 81), *accountability* são “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

Rocha (2009) conclui que “*accountability* pode ser entendida, ainda, como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos, que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados e os de carreira, em razão do *múnus* público que lhes é delegado pela sociedade”.

Desta forma, a participação popular pode ser considerada um alicerce do controle social, depende da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas. Nas sociedades democráticas mais modernas se aceita como natural e espera-se que os governos e o serviço público sejam responsáveis perante os cidadãos.

Importante observar que o caráter de obrigação embutido no conceito de *accountability* caracteriza uma responsabilidade objetiva. Diferentemente da responsabilidade subjetiva, que vem de dentro da pessoa e se baseia na moralidade e na ética, a responsabilização presente na *accountability* é determinada de uma pessoa perante outra.

Pinho e Sacramento (2008, p.07) alerta que:

A compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo e, portanto, não se esgota. A cada vez que é estudada, acrescenta-se qualificações ao termo, evidenciando a sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res pública*.

2.7.1 *Accountability* democrática

Partindo então do pressuposto de que *accountability* se relaciona não só com a responsabilização, mas também com a responsividade, podem ser buscadas definições mais específicas da sua relação com a democracia. Ospina, (2004), ao discorrer sobre os movimentos de reforma da gestão pública, definem dois tipos de *accountability*. Um denominado *accountability* política e outro denominado *accountability* gerencial. A *accountability* política acontece quando os responsáveis por desenhar ou conduzir políticas públicas prestam contas aos cidadãos de seus atos. Para os autores, este tipo de *accountability* é definido sob o paradigma tradicional da administração pública e deve ser entendido como uma das condições fundamentais do sistema político democrático.

A *accountability* gerencial, avaliada dentro dos paradigmas da nova administração pública, se refere à prestação de contas dos gerentes em relação à consecução dos objetivos e metas definidos e/ou acordados nas políticas públicas, em especial quanto à alocação de recursos. Neste tipo de *accountability*, a responsabilidade recai principalmente sobre a eficiência e a efetividade no uso dos recursos alocados aos programas considerados.

Sintetizando estas considerações, pode-se entender *accountability* democrática como um princípio que se expressa em mecanismos institucionais que devem constranger os governos continuamente a prestar contas à sociedade e aos outros entes do sistema político (legislativo, judiciário etc.). Para a sua plena realização, tais mecanismos institucionais devem garantir o controle público das ações dos governantes, permitindo aos cidadãos não só serem informados sobre aquelas ações, mas também possibilitando a eles influir na definição das metas coletivas, não somente por meio das eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos.

A *accountability* se vale de mecanismos institucionais que a favoreçam ou a reforcem. Desta forma, mesmo que seu mecanismo básico opere por meio das eleições, os desenhos institucionais das democracias contemporâneas permitem e demandam a existência de outros

instrumentos de controle e fiscalização do governo, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos. O'Donnell (1998) adverte que há certa desconfiança de que estas não sejam um meio muito efetivo de *accountability*, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas.

É fundamental que os mecanismos verticais e horizontais, tais como definidos por O'Donnell (1998), se complementem, de tal forma que a *accountability* seja um princípio regulador das ações do governo. No contexto da reforma do Estado mais voltada ao controle do gasto público, a responsabilização pelos controles procedimentais clássicos, por meio de mecanismos internos à administração, como, por exemplo, a fiscalização da atuação dos servidores públicos, ou por meio de mecanismos externos, pela atuação dos tribunais de contas, auditorias independentes e do poder judicial, pode tornar mais transparente a informação sobre o orçamento e o gasto público, potencializando a ação de fiscalização da sociedade sobre o Estado.

2.7.2 A importância da *Accountability* como mecanismo de controle na transparência das contas pública

O conceito de transparência abrange mais que o princípio da publicidade previsto na Carta de 1988. Um elemento que se mostra importante para caracterizar a transparência é a possibilidade de participação do cidadão nas decisões, permitindo que se conheça como se gasta os recursos obtidos da sociedade. Outro elemento a ela relacionado é a obrigação que o governo tem de prestar contas sobre seus atos, sobretudo os que envolvem gastos. Essa prestação de contas permite à sociedade sintetizar as informações sobre o governo e emita um juízo de valor sobre as ações governamentais. Para isso, cada vez mais o governo deve utilizar-se dos meios de comunicação, sobretudo os eletrônicos, que tendem a facilitar a oficial divulgação.

Como as ações do governo são pautadas exclusivamente por leis, os gastos públicos não fogem à regra. As leis orçamentárias direcionam os gastos do governo; com isso, a participação popular no processo orçamentário é de extrema importância, visto que o governo se subsume desses instrumentos jurídicos para executar seus objetivos.

O entendimento de que a Administração Pública atual reflete os anseios da sociedade por uma especialização no prestamento dos serviços e uma racionalização dos recursos, é o que se afere do ensinamento do Professor Luis Carlos Bresser Pereira (1997):

Dentre as reformas cujo objetivo é aumentar governança ou capacidade de governar — a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade — as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira para o Estado: particularmente o ajuste fiscal e a privatização. Mas igualmente importante é a reforma administrativa que torne o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores. Este tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90. Há uma explicação para isto: os cidadãos estão tornando-se cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos por ela eleitos, no capitalismo democrático contemporâneo. Sabemos que os cidadãos tendem a exigir do Estado muito mais do que o Estado pode fornecer. Esta lacuna entre demandas e possibilidade de oferta por parte do Estado está na origem não apenas da crise fiscal, como observou O'Connor (1973), e da crise de governabilidade, como destacou Huntington (1968), mas também da crise da administração pública burocrática. Os recursos econômicos e políticos são, por definição, escassos em relação à demanda, e se tornam ainda mais escassos quando a administração pública é ineficiente. Entretanto, quando não se pode contar com o mercado, i.e., quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude, a existência de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda.

O mesmo autor acrescenta (1997):

A participação de usuários na gestão e controle de instituições públicas é um instrumento que pode resolver problemas da relação principal-agente entre políticos e burocratas. Os usuários dos serviços públicos podem auxiliar os políticos na supervisão e garantir a implementação eficiente das políticas por eles definidas, pois detêm informações sobre o desempenho dos burocratas.

Como proposição, pode-se tomar que a *accountability* como conceito é central para a administração pública, e a sua existência como processo é fundamental para a preservação da democracia. No entanto deve se considerar que a *accountability* não é tão simples quanto parece, pois em cada contexto em que é definida apresenta uma ótica distinta para que se possa, de fato, compreendê-la. *Accountability* é um termo muito abrangente que significa muito mais que uma pura e simples prestação de contas, que envolve tanto o interesse da sociedade em fiscalizar as contas públicas, quanto o interesse dos gestores em tornar transparente a aplicação dos recursos.

A contabilidade pública tem de utilizar-se de conceitos tais como *Accountability*, para elaborar demonstrativos para prestação de contas, a ser utilizada como instrumento de informação e avaliação no cumprimento das responsabilidades fisco-social da administração pública, aumentando a transparência no setor público e ajudando na evolução das Ciências Contábeis, como instrumento de controle e desenvolvimento Social.

As demonstrações financeiras previstas pela Lei 4.320/64 não suprem a sociedade com informações claras a respeito da destinação dos recursos que ela paga, deixando dúvidas e

trazendo consequências que refletem na queda da arrecadação, na ausência de fiscalização social, dentre outras.

Muito mais que apresentar números à sociedade, as entidades governamentais precisam evidenciar, trazer ao conhecimento do público tudo aquilo que traduz benefícios (diretos e indiretos) para a sociedade. Com isto, os relatórios devem informar o que foi feito e quanto é o custo de cada ação; qual a camada da população beneficiada, bem como os serviços criados a curto e longo prazo, ao invés de relatar números e títulos contábeis quem muitas vezes não traz informações claras para quem não tem conhecimento técnico. Ao fazer essa correlação estaremos no caminho da prática do que se denomina accountability.

3 METODOLOGIA

Para ser caracterizado como um trabalho científico, um dos requisitos essenciais é que ele possua metodologia. De acordo com Silva (2010, p. 13), esta é conceituada como “um estudo do método para se buscar determinado conhecimento.” Assim, entende-se que metodologia é caminho a ser seguido pelo pesquisador, é a forma como ele vai desenvolver a sua pesquisa.

Segundo Fonseca (2002, p. 12), “métodos significa organização, e logos, estudo sistemático, pesquisa, investigação; ou seja, metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência”.

De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p.24), “[...] método é um procedimento ou caminho para alcançar determinado fim e que a finalidade da ciência é a busca do conhecimento [...] o método científico é um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento”.

Portanto, neste Capítulo foi relatado o caminho escolhido para realizar a Pesquisa e serão apresentados os métodos e os instrumentos utilizados, bem como o universo participantes da pesquisa realizada.

3.1 MÉTODO UTILIZADO NA PESQUISA

No intuito de responder às questões fundamentais desta investigação, a pesquisadora adotou a abordagem qualitativa, visto que é uma pesquisa que não pretende quantificar valores, mas, sim, entender os eventos que foram estudados, verificando como o Poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista tem se preparado para o exercício da função de Controle Externo. Nas palavras de Goldenberg (1997, p.34), “esta abordagem [...] não se preocupa com representatividade numérica, e sim como o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc.” o que exigiu dessa pesquisa um comentário sobre o conhecimento do Poder Legislativo.

Como um auxílio no desenvolvimento da pesquisa, e para que pudesse seguir os caminhos corretos, a pesquisadora precisou usar alguns métodos científicos. Marconi e Lakatos (2008, p.83) conceituam esse como sendo um “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as

decisões do cientista.” As autoras dividem os métodos em dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético, etc. Para que pudesse construir o pensamento que levou às conclusões, a pesquisadora usou o método indutivo.

Segundo Lakatos e Marconi (2007, p.86 *apud* PRODANOV; FREITAS 2013, p.28):

Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar as conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que as premissas nas quais se basearam.

Utilizou-se este método, pois a pesquisa visou avaliar um grupo de pessoas, sendo que suas premissas foram dirigidas para esse grupo.

Nessa perspectiva, essa pesquisa foi feita baseando-se na interpretação descritiva, uma vez que, de acordo com o que afirma Kauark, Manhães e Medeiros (2010, p. 28), visou identificar os fatores que determinaram ou contribuíram para a ocorrência dos fenômenos, tendo em vista aprofundar o conhecimento de determinada realidade, procurando explicar a razão, o porquê das coisas. Como eixo principal de procedimentos, realizou-se uma pesquisa de campo. Esta teve por finalidade “[...] conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles” (PRODANOV; FREITAS 2013, p.59).

Para esta pesquisa, foram utilizados entrevistas e questionário com questões de cunho objetivo e discursivo, ambas escolhidas por serem técnicas de grande importância e instrumentos práticos para a coleta de dado e desenvolvimento da pesquisa.

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa teve como universo os parlamentares da Câmara Municipal de Vitória da Conquista, que é composta por 21 Vereadores.

Para a consecução do objetivo da pesquisa, foram realizadas entrevistas diretas e aplicação de questionário que foram os instrumentos base para coleta de dados.

3.2.1 Dos instrumentos e procedimentos realizados para a coleta de dado

Para realização da coleta de dados, Marconi e Lakatos (2008, p.168) defendem que são vários os procedimentos existentes e entre eles, estão o questionário, coleta documental, formulário, entrevista, observação, etc. que o pesquisador irá utilizar, de acordo com as características de sua pesquisa. Nesse trabalho foi utilizado entrevistas, individuais, gravadas e transcritas com autorização dos parlamentares e aplicação de questionário, nos quais foram deixados nos gabinetes de cada vereador por um período de 5 dias. Tanto o questionário quanto as entrevistas eram compostos de 24 questões, cujos conteúdos são sobre fiscalização, conhecimento dos demonstrativos contábeis do Município de Vitória da Conquista, distribuídas entre objetivas discursivas.

Sobre a entrevista, Gerhardt (2009) afirma que:

A entrevista constitui uma técnica alternativa para se coletarem dados não documentados sobre determinado tema. É uma técnica de interação social, uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca obter dados, e a outra se apresenta como fonte de informação. [...] O pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal (GERHARDT 2009, p. 39).

Foi escolhida essa técnica por ser um dos mais importantes instrumentos de coleta de dados e por ser uma das formas mais práticas para que a pesquisadora desenvolva a coleta. O objetivo fundamental da pesquisa consistiu Analisar de que forma o Poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista tem se preparado para a função de Controle Externo no que se refere ao exercício da fiscalização e controle das finanças pública municipal. Os instrumentos de coleta foram aplicados junto aos vereadores da Câmara Municipal de Vitória da Conquista. Os dados foram coletados entre fevereiro e março de 2016.

3.3 FORMA DE ANÁLISE

Através dos dados coletados com entrevistas a aplicação de questionário, ambos do tipo misto, foi possível a realização da análise dos mesmos, que pretendia responder aos objetivos propostos. Os dados obtidos foram tabulados graficamente, analisados, interpretados e dispostos de forma organizada, para facilitar sua compreensão. O software empregado no apoio da análise dos dados foi o Microsoft Excel 2013. Os resultados obtidos foram

destacados através dos gráficos e da transcrição das respostas obtidas que buscavam responder as investigações propostas na pesquisa.

3.4 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO PARA O EMBASAMENTO TEÓRICO DO TRABALHO

O estudo desenvolveu-se a partir do levantamento de uma pesquisa bibliográfica e eletrônica, isto é, o tema foi estudado, analisado e comparado com as pesquisas realizadas anteriormente, a ele referentes, a fim de verificar a coerência dos dados pesquisados, uma vez que, conforme Martins e Theófilo (2009, p.54):

Uma pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir o assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revistas, enciclopédias, dicionários, jornais, sites, CDs, anais de congressos, etc. Busca conhecer, analisar e explicar contribuições sobre determinado assunto, tema ou problema.

Após revisão do referencial teórico, deu-se início à estruturação dos instrumentos de coleta de dados. Para esta pesquisa, foram utilizadas entrevistas e questionários, que foram feitos com os membros do legislativo da Municipal de Vitória da Conquista.

3.5 DIFICULDADES ENCONTRADAS

No decorrer da realização do trabalho algumas dificuldades foram encontradas, no primeiro instante a dificuldade foi conseguir entrar em contato com todos os membros da Câmara de Vereadores de Vitória da Conquista, visto que estes muitas vezes estavam ocupados ou não quiseram se disponibilizar para ajudar na pesquisa. Devido aos contratemplos ocorridos para o agendamento de horário com alguns dos entrevistados, foi utilizado como segundo recurso a aplicação de questionário por este possibilitar economia de tempo e otimizar o desenvolver da pesquisa. Para a execução da coleta de dados, as questões discursivas utilizadas visaram explorar um maior conhecimento dos parlamentares, sobre o assunto tratado; outra dificuldade encontrada foi para receber os questionários respondidos pelos responsáveis. Mais uma vez a falta de tempo e indisponibilidade prejudicaram o andamento perfeito do trabalho.

4 ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo foram abordados os resultados obtidos nesta pesquisa e sua finalidade é identificar de que forma o Poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista tem se preparado para a função de Controle Externo no que se refere ao exercício da fiscalização e controle das finanças pública municipal. Para chegar a uma análise da pesquisa, foi realizada entrevistas e aplicação de questionário com o Poder Legislativo Municipal de Vitória da Conquista. A fim de melhorar o entendimento da pesquisa, foi necessário um breve histórico do município, como é abordado a seguir.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Vitória da Conquista é um município localizado na região sudoeste do Estado da Bahia. Segundo dados do IBGE, censo 2010, está entre as três maiores cidades do Estado, sua população em 2010 era de 306.866 habitantes e área de 3.704,018 km², com estimativa de 343.230 em 2015. A cidade é servida pela BR 116 que liga às cidades de Feira de Santana e Salvador, bem como ao Estado de Minas Gerais, e também pela BA 415 que liga à Itabuna e todo o sul da Bahia.

A história do desenvolvimento de Vitória da Conquista envolve muitos anos de luta, e está intimamente ligada à atuação dos bandeirantes, liderado por João Gonçalves da Costa, sertanejo desbravador, em 1752 enfrentou grandes batalhas contra os povos indígenas Mongoyó, Ymboré e Pataxó. O território onde hoje está localizado o município de Vitória da Conquista foi habitado pelos índios. Os aldeamentos se espalhavam por uma extensa faixa, conhecida como Sertão da Ressaca, que vai das margens do Rio Pardo até o Rio das Contas. Em 1783, foi fundado o arraial Nossa Senhora das Vitórias, que mais tarde passa à categoria de Vila, com o nome de Imperial Vila da Conquista. Pelo rápido desenvolvimento e pela importância que passou a ter, essa Vila adquiriu o status de cidade, passando a ser denominada de Conquista, por ato do governo em 1891. Em 1943, a cidade passou a se chamar de Vitória da Conquista, sendo hoje, famosa, grande e desenvolvida, classificada como uma das maiores do interior da Bahia. Hoje o município tem 175 anos de existência.

Atualmente, Vitória da Conquista é sinônimo de progresso e desenvolvimento. Representa uma das cidades mais importantes da região, possuindo uma estrutura compatível com sua população, além de se destacar no comércio, indústria e agricultura bem desenvolvida, tendo como principais atividades econômicas a pecuária e a cafeicultura.

Vitória da Conquista possui uma das maiores economias da Bahia, com participação de 2,29% no Produto Interno Bruto (PIB) estadual. O destaque está no setor de serviços, responsável por mais de 70% do PIB do município. A construção civil é outro vetor de crescimento, principalmente nos últimos cinco anos e em especial após a implementação, por parte do Governo Federal, do programa Minha Casa Minha Vida. O setor tem grande participação na geração de empregos, com fortalecimento do mercado local.

Um dos principais eixos de desenvolvimento é, também, a educação. A partir da década de 1990, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia multiplicou o número de cursos oferecidos, e hoje, Vitória da Conquista se destaca por possuir um setor educacional privilegiado, formado por excelentes escolas conveniadas com as melhores redes de ensino do país, além de contar com várias faculdades, tais como: Faculdade Independente do Nordeste (FAINOR), Faculdade de Tecnologia e Ciência (FTC), Maurício de Nassau (faculdades particulares), entre outras; Universidade Federal da Bahia (UFBA), Instituto Federal da Bahia (IFBA), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), o que a consagra como um importante polo de educação não só para o estado da Bahia, como para todo o Brasil.

O setor de saúde ganhou novas dimensões. Antigos hospitais foram aperfeiçoados, e clínicas especializadas foram abertas, criando assim, condições para que toda a região pudesse se servir de atendimento médico-hospitalar compatível com o oferecido em grandes cidades. Por apresentar um comércio forte e muito dinâmico contando com grande número de empresas além de shoppings Centers, e vários conjuntos comerciais, Conquista abrange todo o centro-sul da Bahia além do norte de Minas Gerais. Um outro fator que vem contribuindo imensamente para o desenvolvimento da cidade de Vitória da Conquista é a construção civil. Em menos de uma década ocorreu um aumento significativo de conjuntos habitacionais e conseqüentemente cresceu também o número de pessoas que adquire imóvel próprio.

4.1.1 Histórico da Câmara

A Câmara Municipal é Órgão Legislativo do Município e se compõe de Vereadores eleitos de acordo com a legislação vigente. A Câmara tem funções legislativas, atribuições para fiscalizar o Executivo, competência para organizar e dirigir os seus serviços internos, elaborar leis sobre todas as matérias de competência do Município, respeitadas as reservas constitucionais do Estado e União.

A Câmara de legislativa do Município de Vitória da Conquista, hoje fica localizada na Rua Coronel Gugé, 150 - Centro, Vitória da Conquista – BA, foi instalada em 1840, período ao qual Vitória da Conquista se emancipou, seu primeiro presidente foi Liz Fernandes de Oliveira. O atual presidente é Gilzete Moreira.

4.1.2 Números de comissões existentes

A Câmara Municipal de Vitória da Conquista está dividida em comissões, onde cada uma tem suas finalidades e objetivos específicos. Essas comissões são órgãos técnicos instituídos pelo Regimento Interno da Casa, destinadas a elaborar estudos e emitir pareceres, fiscalizar o Poder Executivo, representar a Câmara, dentre outras funções. É composta de pelo menos três membros, observada a proporcionalidade na representação dos partidos políticos.

A Câmara do Municipal de Vitória da Conquista é composta por 12 comissões, cada uma contendo 3 vereadores como membros que serão descritas a seguir: Comissão de Proteção e Defesa do Consumidor; Comissão de Agricultura, Comissão de Obras e serviços Públicos, Comissão de Meio Ambiente, Comissão de Fiscalização dos Atos do Poder Executivo, Comissão de Cultura e Esporte, Comissão de Saúde e Assistência Social, Comissão de Finanças e Orçamento, Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa da Mulher, Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, Comissão de Indústria, Comércio e Turismo, Comissão de Educação.

- **A Comissão de Proteção e Defesa do Consumidor** - tem a atribuição de emitir parecer, fiscalizar e formular políticas públicas sobre as relações de consumo; comercialização de bens e prestação de serviços; padronização, seleção e inspeção de produtos vegetais, animais e industriais destinados ao consumo do público.
- **A Comissão de Obras e Serviços Públicos** - tem atribuição de emitir parecer, fiscalizar e formular políticas públicas sobre o Plano Diretor Urbano; planejamento e gerenciamento do transporte público coletivo e individual; política de educação para segurança no trânsito; articulação do transporte e trânsito municipal; coleta, tratamento e destinação final do lixo; segurança pública, prestação de serviços públicos em geral; cemitérios, crematórios, matadouros, mercados, feiras-livres e equipamentos comunitários.
- **Comissão de Meio Ambiente** - é responsável por fiscalizar e emitir parecer sobre matérias referentes ao meio ambiente, direito ambiental e saneamento; política de

preservação, proteção e recuperação ambiental; programas de educação ambiental; direito urbanístico local e regulamentação sobre edificações.

- **Comissão de Fiscalização dos Atos do Poder Executivo** - tem a atribuição de emitir parecer, fiscalizar e acompanhar as contas do Prefeito e da Mesa Diretora da Câmara Municipal; parecer prévio do Tribunal de Contas e fiscalização das licitações e contratos públicos municipais.
- **Comissão de Finanças e Orçamento** - tem a função de emitir parecer, fiscalizar e formular políticas sobre: Plano Plurianual, Orçamento Anual, execução orçamentária do Município, normas de direito tributário municipal, matéria financeira em geral e contratação e fiscalização da dívida pública. Além dessas atribuições, também é dever da Comissão fiscalizar a prestação de contas do prefeito e da Mesa Diretora da Câmara. Ambas são de extrema importância para que a fiscalização do município de fato aconteça e que ocorra o controle das contas públicas.
- **Comissão de Cultura e Esporte** – A função desta Comissão é analisar a todos os projetos que seja referente a Cultura e Esporte como também prestar serviços a comunidade para promover e incentivar o esporte e o lazer ajudando juntamente com o Executivo Municipal a que os Municípios tenham uma melhor qualidade de vida proporcionando entretenimento e Lazer analisando assim todos os projetos de lei que estão ligados direto ou indiretamente a esta Secretaria.
- **Comissão de Saúde e Assistência Social** - tem a atribuição de emitir parecer, fiscalizar e formular políticas sobre a higiene e saúde pública; profilaxia sanitária e garantir o bem-estar e assistência social do Município.
- **Comissão de Direitos Humanos** - Cidadania e Defesa da Mulher fiscalizar e garantir os direitos fundamentais à cidadania aos posseiros, sem-terra, migrantes e sem-teto; preservação e proteção da cultura popular e étnica, além de propor políticas públicas de atenção à família, à mulher, à criança, ao adolescente, ao idoso, ao portador de necessidades especiais e a grupos sociais minoritários.
- **Comissão de Justiça e Redação Final** - tem a atribuição de emitir parecer sobre os aspectos constitucional, legal e regimental dos projetos de lei apresentados pelos vereadores e pelo Poder Executivo; estar atenta ao emprego da boa técnica legislativa na redação das proposições e dar redação final aos projetos de lei.
- **Comissão de Indústria, Comércio e Turismo** - tem a atribuição de fiscalizar e formular políticas públicas sobre atividades industrial, comercial e de turismo, além de

incentivar o cooperativismo e outras formas de associativismo na atividade econômica, concedendo tratamento preferencial a micro e pequenas empresas.

- **Comissão de Educação** – A comissão tem a função de analisar todos os Projetos de Lei, funcionando também como política educacional e análise das condições de funcionalidades do sistema a ela inerente.

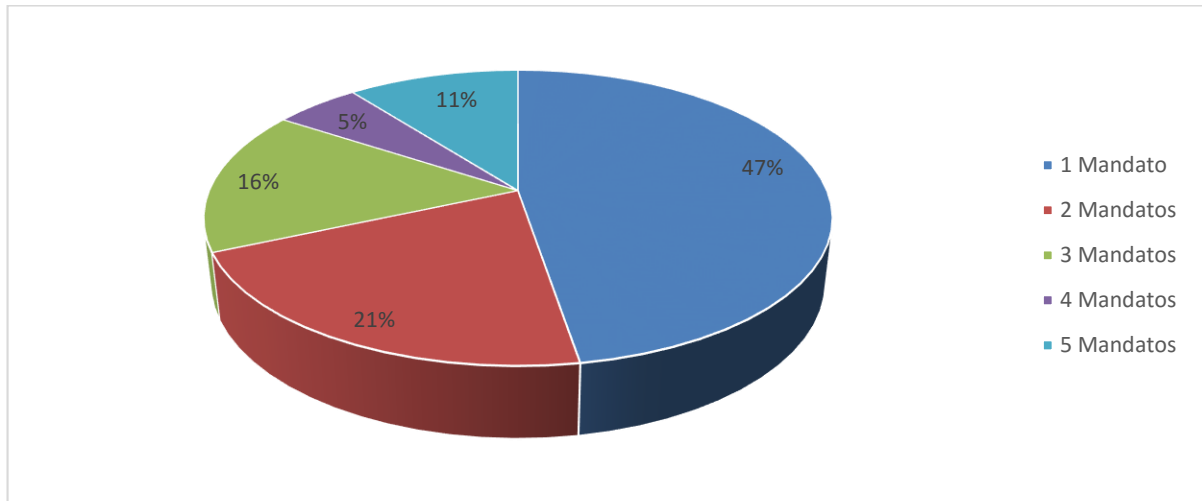
4.2 ANÁLISES DOS RESULTADOS

Neste capítulo foram abordados os resultados obtidos nesta pesquisa e sua finalidade é avaliar o conhecimento e a compreensão dos Vereadores do Município de Vitória da Conquista sobre o exercício do Controle Externo. A atual legislatura da câmara é formada por 21 vereadores distribuídos entre situação e oposição, entre os quais estão: Adinilson Pereira (PSB), Álvaro Pithon (DEM), Ademir Abreu (PT), Andreson Ribeiro (PCdoB), Antônio Ricardo Pereira (Ricardo Babão – PSL), Arlindo Rebouças (PSDB), Cícero Custódio(PV), Coriolano Moraes (Professor Cori – PT) Edjaime Rosa (Bibia – PSDB), Fernando Vasconcelos (Fernando Jacaré – PT), Florisvaldo Bittencourt (PT), Gilzete Moreira (PSB), Hermínio Oliveira(SDD), Irma Lemos (PTB), Joaquim Libarino (PCdoB), Julio Honorato (PT), Juvêncio Amaral (PV), Lúcia Rocha (DEM), Luciano Gomes (PR), Nelson Vieira (Nelson de Vivi – Pcdob), Sidney de Oliveira (Pastor Sidnei – PRB).

Durante a pesquisa foi observado o perfil do legislativo municipal de Vitória da Conquista, onde (16%) dos vereadores eleitos tem idade entre 30 e 40 anos, um número considerado pequeno, se comparada à maioria dos parlamentares eleitos dentro do Município; (54%) tem idade acima de 50 anos, já aqueles que têm entre 40 e 50 anos correspondem a (31%) dos Vereadores. Diante desta pesquisa Pode-se perceber a ausência de jovens no parlamento de Vitória da Conquista. No quesito distribuição de gênero, há uma disparidade entre a participação feminina e masculina na Câmara Municipal. O Legislativo é formado por (90%) de pessoas do sexo masculino e apenas (10%) do sexo feminino. O quórum feminino ainda é muito pequeno, sabendo de todas as conquistas alcançadas pela mulher nas últimas décadas, a ausências dela ou a pouca presença pode ser considerado como um aspecto negativo.

No que diz respeito ao grau de escolaridade dos Vereadores, pode-se constatar o seguinte resultado:(47%) do grupo pesquisado possui o Ensino Médio completo, (42%) já ingressaram e/ou concluíram o Ensino Superior e (11%)possuem pós-graduação.

Quanto ao número de mandatos, foi coletado os seguintes dados:

Gráfico 1 - Número de mandatos

Fonte: Dados da pesquisa (2016) - Organização própria.

De acordo com o gráfico 1, foi concluído que (47%) dos Vereadores estão em seu primeiro mandato, seguido daqueles que exercem o segundo mandato com (21%). Nota-se também que o acúmulo de mandatos não é algo distante da realidade de Vitória da Conquista, uma vez que, (16%) dos Vereadores estão em seu terceiro mandato; (5%) ocupam a Câmara a quatro mandatos e (11%) já estão no quinto mandato, ou seja, são 20 anos como parlamentares. Percebe-se que não existe uma renovação de membros do Poder Legislativo Municipal de Vitória da Conquista, pelo menos não como deveria ser, dando uma impressão errônea de que mandato político é profissão.

4.3 DO NÍVEL DE CONHECIMENTO DOS VEREADORES SOBRE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Esse tópico responde ao primeiro objetivo que teve como premissa avaliar o nível de conhecimento dos Vereadores sobre conhecimento de gestão pública.

Durante as entrevistas e aplicação de questionário, alguns questionamentos abertos foram feitos aos Vereadores, dentre os quais estão: qual o papel que o Vereador deve desenvolver dentro do município?

Para tal questionamento as respostas foram bastantes sintéticas: Fiscalização dos atos do Executivo Municipal, Legislar/Elaborar Leis e projetos, verificar as demandas e necessidades da população. Além disso, alguns também citaram aprovar ou reprovar as contas do município. Foi possível notar que apesar de todos terem citado que fiscalizar é uma das

mais importantes funções do vereador, os mesmos deixam evidente em suas respostas que fiscalizar cabe aos vereadores que estão nas comissões de Finanças e Orçamento e de Fiscalização dos Atos do Poder Executivo. Faz-se perceber uma concepção totalmente equivocada por parte destes parlamentares, pois tanto a CF/88 quanto o próprio Regimento Interno da Câmara deixam claro a função do vereador, independente se ocupa cargo em alguma comissão ou não.

Outra questão foi sobre a atividade financeira da prefeitura de Vitória da Conquista quanto a regularidade.

Dentre aqueles que responderam ao questionamento, nenhuma questão diretamente ligada a improbidade administrativa foi abordada. A maioria dos entrevistados teve o mesmo questionamento em relação a atividade financeira do Município de Vitória da Conquista quando se trata da discricionariedade de destinação dos recursos para as obras pública, muitas vezes gasta-se mais do foi planejado e obras inacabadas. Citaram também a construção de obras em lugares errados o que na opinião do vereador também é uma forma de mau uso dos recursos públicos.

4.4 DAS PRINCIPAIS FERRAMENTAS UTILIZADAS PARA A FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Para sancionar o segundo objetivo foi perguntado: Como os Vereadores fiscalizam o Orçamento Municipal e quais as ferramentas utilizadas para essa fiscalização?

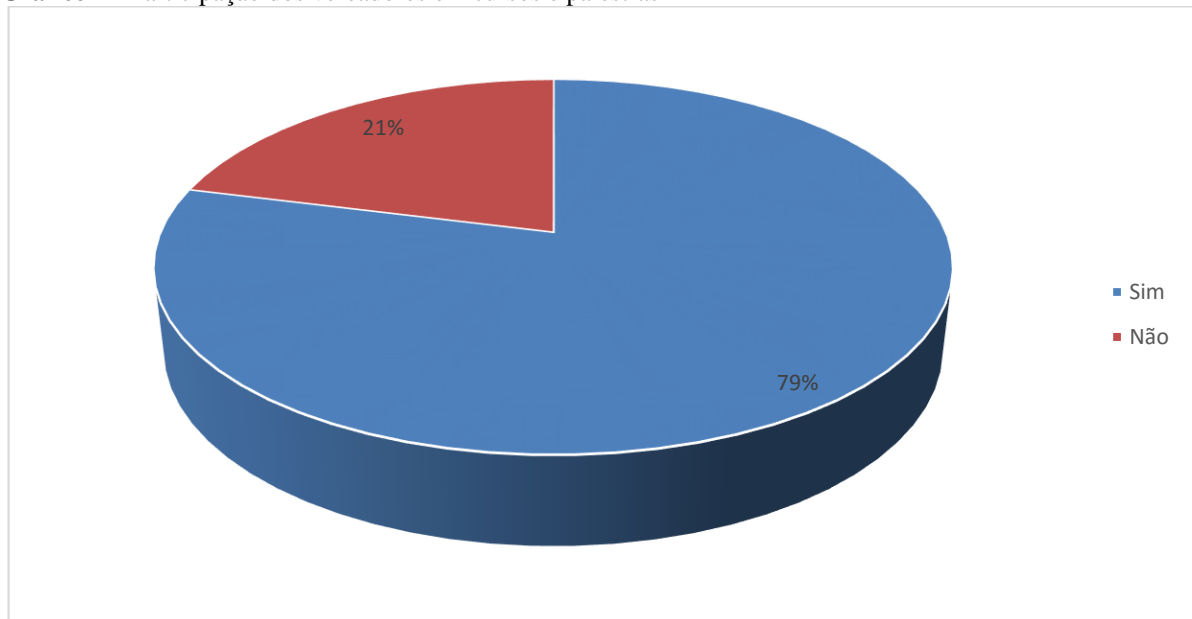
Dos entrevistados, 90% dos vereadores citaram que o Orçamento Municipal é fiscalizado através das comissões que atuam na Câmara, principalmente as **Comissões de Fiscalização dos Atos do Poder Executivo, Finanças e Orçamento**; tem como principais ferramentas do Orçamento Municipal e Portal da Transparência faz-se também necessário o acompanhamento da execução das obras públicas, verificação das contas municipais, existe também o auxílio do Tribunal de Contas do Município através de audiências públicas é possível fazer acompanhamentos. As fiscalizações também são feitas através de denúncias feitas pelos próprios Vereadores e pela sociedade. Dois vereadores não soube responder o questionamento.

Foi percebido durante as entrevistas feitas e aplicação do questionário que nem todos os parlamentares tem um conhecimento aprofundado sobre fiscalização, o que dificulta o exercício de sua função. Vale ressaltar que independente de sua participação ou não em

comissões de fiscalização das contas pública do Município, é dever do vereador fiscalizar o Executivo municipal, logo ele deve primar pela responsabilidade e credibilidade de seus atos.

Uma outra pergunta foi sobre Participação dos vereadores em cursos e palestras que contribuísse para a função de fiscalizar, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 2 - Participação dos vereadores em cursos e palestras



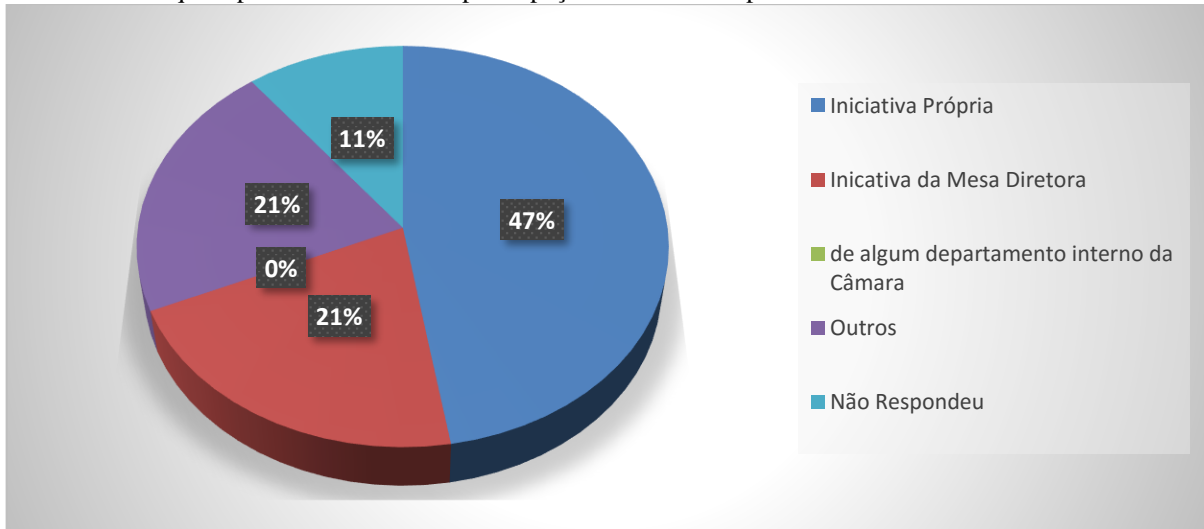
Fonte: Dados da pesquisa (2016) - Organização própria.

Através do gráfico 2 verifica-se que a maior parte dos vereadores (79%) já fizeram ou participaram algum tipo de curso ou palestra que contribuísse ou auxiliasse na função de fiscalizar, porém, quando questionado quais os cursos ou palestras (títulos e temáticas) muitos não souberam responder ou não lembravam. (21%) dos parlamentares ainda não fizeram ou participaram de quaisquer tipos de curso ou palestras. Vale ressaltar que essa preparação é de suma importância porque a Constituição Federal de 1988 e nem o regimento interno da Câmara Municipal exigem que, quando um vereador é eleito, ele seja especializado em conhecimentos específicos de sua função.

Ao se deparar com situações peculiares do Poder legislativo, o vereador que não tiver um conhecimento prévio da causa poderá tomar decisões ou fazer julgamentos equivocados. Utilizando das palavras de um dos vereadores como ratificação da importância da capacitação dos parlamentares, “É de grande importância o aperfeiçoamento, pois quando se é eleito não se exige nenhum tipo de capacitação, porém a partir do momento que um vereador assume essa responsabilidade, ele também tem o dever de buscar uma melhor formação e orientação para atender aquilo que se espera de um representante da sociedade”.

Em relação de quem partiu a iniciativa da participação em cursos ou palestras, obtiveram-se os seguintes resultados:

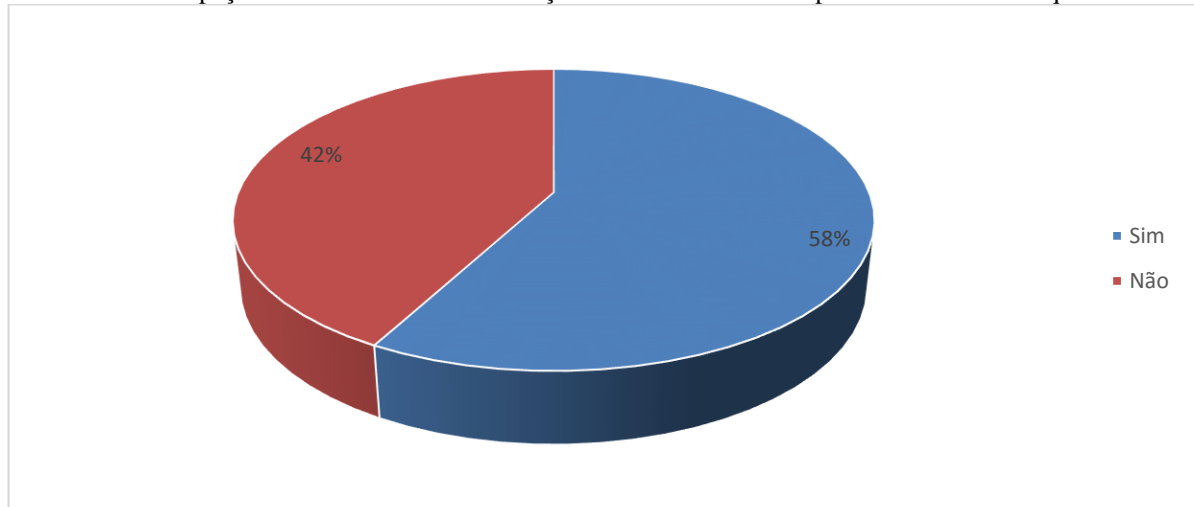
Gráfico 3 - De quem partiu a iniciativa da participação em cursos ou palestras



Fonte: Dados da pesquisa (2016) - Organização própria.

De acordo com o gráfico 3 que diz respeito de quem foi a iniciativa da realização e participação dos cursos ou palestras (47%), foram de iniciativa própria dos Vereadores; a Mesa Diretora foi responsável por (21%) dessa iniciativa; (21%) não respondeu ao questionamento (motivo: não participação dos cursos e palestras), e (11%) ficou por conta de outros. Alguns parlamentares evidenciaram que a participação da Câmara e da mesa Diretora ainda é pequena levando em consideração a relevância do item em questão. Outro questionamento foi feito durante a entrevista sobre a importância dessa participação em cursos e palestras para aperfeiçoamento e o resultado foi unânime (100%) dos respondentes afirmam ser de grande importância dessa capacitação.

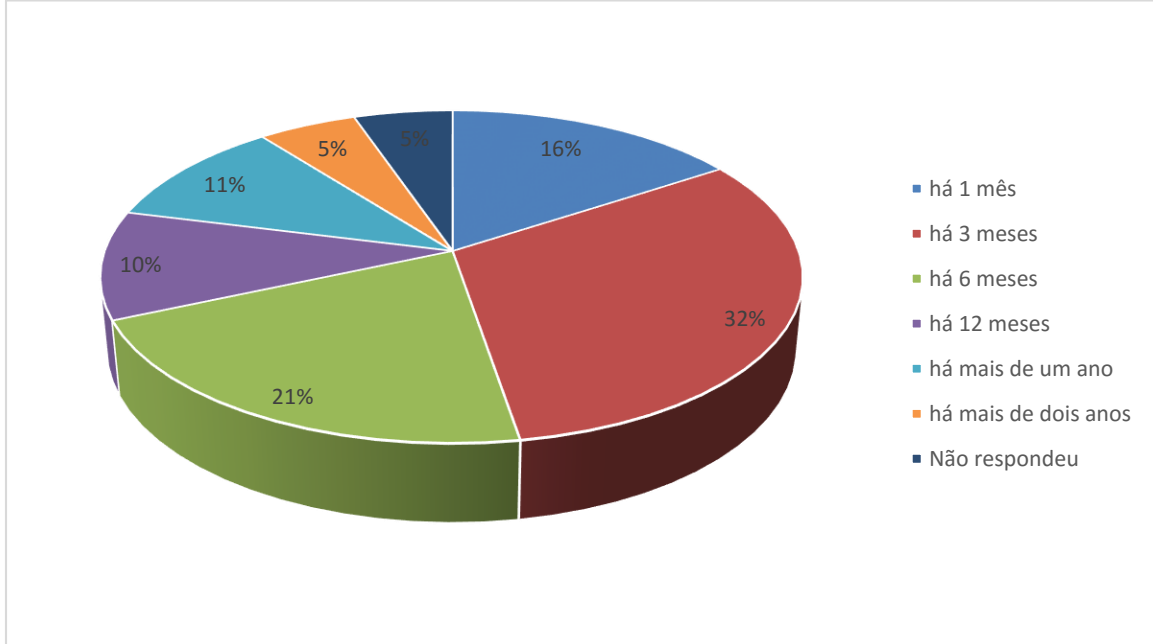
No que diz respeito Participação em alguma comissão de fiscalização das contas do Município de Vitória da Conquista, pode-se constatar o seguinte resultado:

Gráfico 4 - Participação em comissões de fiscalização das contas do Município de Vitória da Conquista

Fonte: Dados da pesquisa (2016) - Organização própria.

Conforme o gráfico 4, (58%) dos vereadores já participaram ou participam de alguma comissão de fiscalização das contas do Município de Vitória da Conquista; (42%) diz não ter participado de nenhuma comissão de fiscalização. A Câmara de vereadores do Município de Vitória da Conquista é composta por 12 comissões específicas, onde cada vereador participa de uma comissão. Estas comissões que além de acompanhar, averiguar, tem como função primordial fiscalizar as ações do município, cada comissão é formada por 3 vereadores, um Presidente, um Relator e um membro, onde cada um tem sua função. Em informações coletadas tanto na entrevista feita, quanto no questionário aplicado, ficaram algumas lacunas como a do vereador que se equivocou ao citar e afirmar participar de uma comissão que, na qual não faz parte, isso leva a um questionamento quanto ao compromisso e preparação do parlamentar para exercer tal função. Todos os dados foram averiguados em documentos fornecidos pela própria Câmara Municipal para comparação e certificação das informações coletadas.

No questionamento sobre a última vez que houve verificação dos demonstrativos ou informações contábeis da prefeitura de Vitória da Conquista por parte de cada vereador, obtiveram-se os seguintes dados:

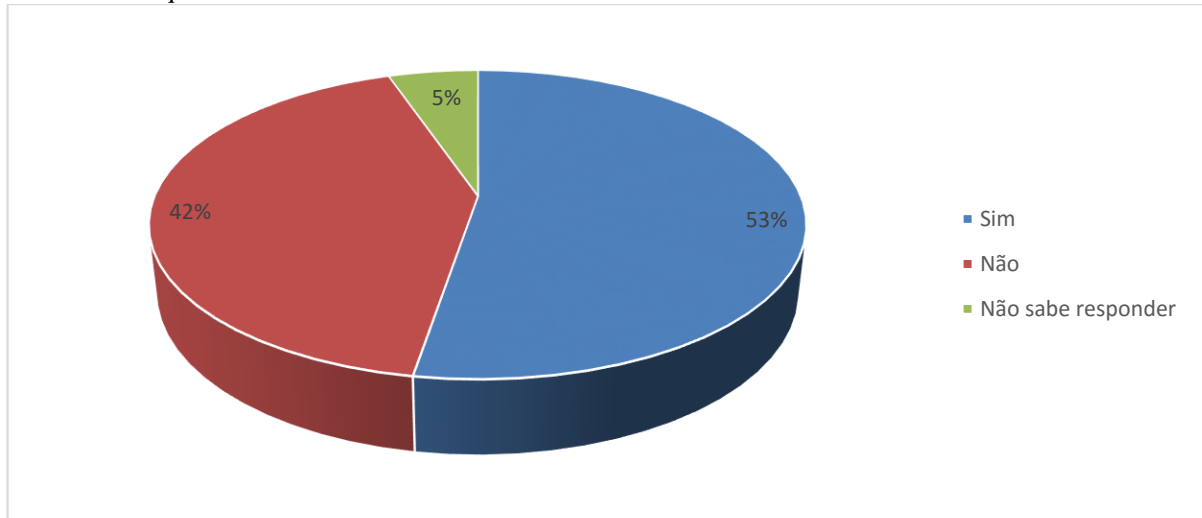
Gráfico 5 - Verificação dos demonstrativos ou informações contábeis da prefeitura de Vitória da Conquista

Fonte: Dados da pesquisa (2016) - Organização própria.

O gráfico 5 ilustra que 32% dos Parlamentares declararam que verificou os demonstrativos e informações contábeis da Prefeitura municipal de Vitória da Conquista nos últimos três meses. 21% afirmaram que verificam as informações no período de um mês. 16% dos respondentes declararam que averiguaram os demonstrativos no período de seis meses. Outros 11% verificou as informações a mais de um ano, 10% admitiu que o último acesso foi há doze meses, 5% admitiu que faz mais de dois anos que não verifica as demonstrações contábeis da prefeitura e outros 5% não respondeu o questionamento. Levando em consideração que os demonstrativos e as informações contábeis são ferramentas que auxiliam na fiscalização, entende-se que é dever do vereador verificar tais documentos em constante frequência para uma melhor interpretação das contas municipais.

Procurou-se também, neste estudo, identificar o grau de conhecimento sobre a interpretação do na interpretação do orçamento público e dos relatórios contábeis de Vitória da Conquista. As respostas coletadas indicam o nível de conhecimento dos Vereadores a partir da percepção de cada respondente, com caráter auto declaratório, acerca do que foi questionado.

Gráfico 6 - Dificuldades na interpretação na interpretação do orçamento público e dos relatórios contábeis de Vitória da Conquista

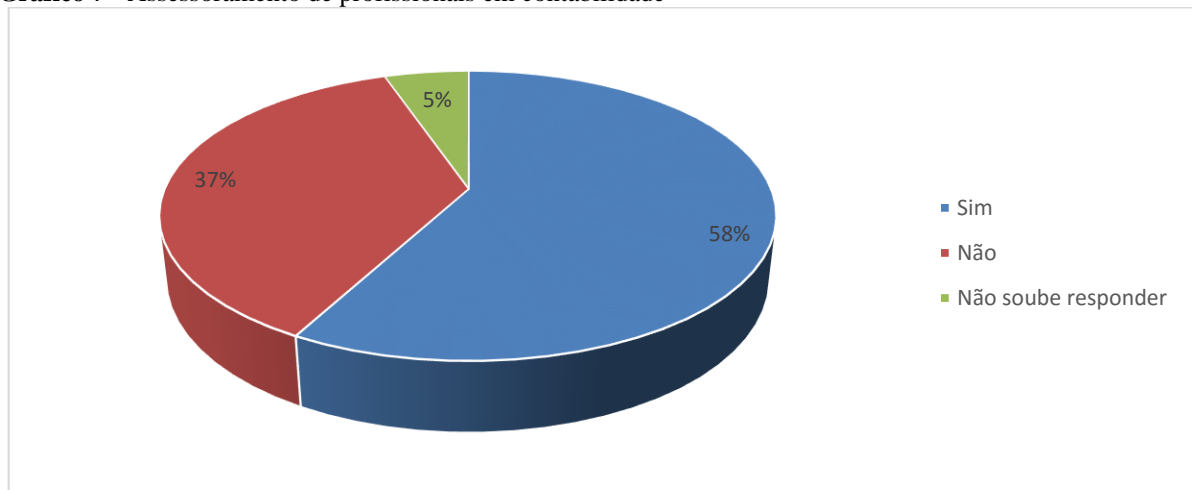


Fonte: Dados da pesquisa (2016) - Organização própria

O gráfico 6 demonstra que a maioria dos vereadores participantes da pesquisa (53%) assumiram ter dificuldades na interpretação do orçamento público e dos relatórios contábeis municipal de Vitória da Conquista. (42%) dos Parlamentares afirmaram não ter dificuldades na interpretação do orçamento municipal e dos relatórios contábeis. Para os vereadores que têm dificuldades, o fator que foi colocado em evidência são os termos técnicos linguagens rebuscadas são as maiores dificuldades e sua complexidade, segundo os vereadores. (5%) do Legislativo não soube responder o questionamento.

Foi perguntado também se os vereadores têm um assessoramento de profissionais em contabilidade para auxiliar na interpretação dos documentos contábeis da prefeitura de Vitória da Conquista, obtiveram-se os seguintes resultados:

Gráfico 7 - Assessoramento de profissionais em contabilidade



Fonte: Dados da pesquisa (2016) - Organização própria.

De acordo com o gráfico 7, (58%) afirmaram ter assessoramento de um profissional contábil, mas deixaram claro que esses assessoramentos em geral são apenas em audiências públicas que é quando se discute o Orçamento anual do Município de Vitória da Conquista, mas no dia-a-dia o Vereador não tem esse assessoramento para auxiliar em suas tomadas de decisões. (37%) assumiram não ter nenhum assessoramento e (5%) não soube responder o questionamento. Dentre os 19 entrevistados, ao serem indagados sobre a importância de um especialista em contabilidade para o auxílio nas interpretações do orçamento e das interpretações contábeis, 90% afirmaram que ter um assessoramento contábil é de suma importância para que haja eficácia no resultado das ações legislativas municipais. 2% não respondeu ao questionamento.

No que diz respeito ocorrência de irregularidade nas contas do Município de Vitória da Conquista, obtive o seguinte resultado: 100% dos respondentes avaliam positivamente a PMVC ao afirmarem que não ocorreu nenhuma irregularidade na prestação das contas acerca da execução dos orçamentos do município.

Procurou-se também, neste estudo, identificar se na opinião dos próprios vereadores se os serviços prestados pelo Poder Legislativo Municipal vêm contemplando a sociedade de modo geral. Nesse quesito as opiniões são diversas, alguns disseram que sim, outros que não, e ainda teve uma terceira opinião que diz que a Câmara atende ou contempla a sociedade em partes, uma vez que não depende apenas do poder legislativo solucionar todos os questionamentos da população.

Todos os depoimentos colhidos, através das entrevistas realizadas e da aplicação de questionário, tiveram como objetivo de analisar o Poder Legislativo Municipal acerca das atribuições de suas funções e, paralelamente, interpretar como esses representantes avaliam o próprio serviço prestado à população.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer que seja o modelo de Estado, não pode funcionar e atingir seus objetivos se não tiver implantado um eficiente sistema de controle. Na gestão pública o controle vem sendo exercido pelos órgãos de controle interno e externo, tendo como o detentor desta última atribuição o Poder Legislativo. O controle externo é a forma mais eficaz de mostrar aos governantes que as realizações da administração pública devem ser cuidadosamente planejadas.

Foi tratado no marco conceitual e teórico deste trabalho, conceitos, tipos e atribuições do Controle, buscou-se também averiguar o como se deu início o controle no Brasil. Esta pesquisa apresentou e discutiu sobre a importância de um dos principais responsáveis pelo controle externo dos atos da administração pública. Assim ao apresentar o nível de conhecimento do Poder Legislativo sobre os conhecimentos e mecanismos de fiscalização, o trabalho trouxe uma discussão de como é executado o controle sobre o governo municipal de Vitória da Conquista. Uma discussão importante e adequada ao momento político em que se vive o país, configurando um tema de profunda importância, pois é necessário conhecer e saber como funcionam todos os instrumentos de fiscalização a disposição dos brasileiros, para efetivamente fazer com que esse controle externo da administração pública possa ter a sua função realizada e assim se possa seguir em um país democrático, respeitando a lei e o estado de direito a que ao qual se é submetida toda a sociedade.

Assim sendo, esta pesquisa atingiu seu objetivo geral que foi analisar de que forma o Poder Legislativo no Município de Vitória da Conquista tem se preparado para o exercício da função de Controle Externo no que se refere à fiscalização e controle das finanças públicas municipais. A pesquisa pautou nas questões secundárias o nível de conhecimento dos vereadores e as principais ferramentas utilizadas para a fiscalização. Verificou-se que as principais ferramentas utilizadas são: o Orçamento, o portal de transparência da prefeitura e o acompanhamento da execução das obras públicas, porém essas ferramentas não são utilizadas com a frequência se que deveria. Sabe-se que existe um Orçamento que foi aprovado pelo Poder Legislativo, esse Orçamento é executado e cabe aos parlamentares fiscalizar a execução, as ações do executivo de maneira onde as irregularidades fiquem cada vez mais extintas e que a sociedade seja a maior favorecida.

Diante das análises feitas, os resultados comprovaram a hipótese abordada no trabalho de que os vereadores não estão totalmente preparados para o exercício da função fiscalizadora, uma vez que, apesar de terem um conhecimento teórico do que é legislar, dos

conceitos de fiscalização e controle, a maioria tem a ideia equivocada de que dentro da Câmara a responsabilidade de fiscalizar é apenas das comissões específicas, além disso, pelo menos 53% dos vereadores têm dificuldades nas interpretações do orçamento e das informações contábeis da prefeitura, estes que são as principais ferramentas de fiscalização. Foi observado também durante as visitas e as entrevistas aos Vereadores, um sistema clientelista, onde o cidadão parece não saber qual é a real função do vereador, e esse parlamentar, por sua vez, se ver obrigado a servir o seu “cliente” para não perder o voto.

Vale destacar que a pesquisa proporcionou a pesquisadora uma maior familiaridade com o tema em estudo, um maior conhecimento com relação à Contabilidade Aplicada ao Setor Público e todo esse processo de fiscalização das contas públicas.

Sugere-se que sejam oferecidos mais treinamentos, um assessor contábil para auxiliar todos os vereadores com frequência e não apenas em audiências públicas anuais, uma exigência mínima em conhecimentos sobre legislar e fiscalizar para que se possa candidatar a função de vereador, uma maior disponibilidade dos legisladores para o atendimento à população que muito pode contribuir com denúncias das irregularidades na administração pública, uma maior interação entre o TCM e a Câmara municipal.

Por fim, espera-se que o trabalho realizado possa ser de grande valia ao grupo pesquisado para a busca de melhorias à sociedade como um todo que também é detentora do poder de fiscalizar, aos discentes, servindo de orientação, consulta e aprendizado sobre a temática. Sugere-se como pesquisas futuras, a análise das ações desenvolvidas pelo legislativo municipal de Vitória da Conquista, e a verificação das mudanças ocorridas na Câmara Legislativa do município após este trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOURERIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, democracia e accountability**. Rio de Janeiro, 2004.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Funções do Tribunal de Contas**. RDP n. 72.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Brasília: Senado Federal, 1967.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Ministério da Reforma do Aparelho do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Presidência da República, 1995.
- _____. LEI 4.320. Promulgada em 1964.
- _____. DECRETO DE DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO – 1789
- _____. DECRETO-LEI Nº 579, DE 30 DE JULHO DE 1938.
- _____. DECRETO-LEI Nº 200, PROMULGADA AOS 25 DE FEVEREIRO DE 1967.
- _____. DECRETO-LEI Nº 579, DE 30 DE JULHO DE 1938.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 2006.
- CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- _____. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1990.
- DIREITOS RESERVADOS. **HistoriaOnline Desenvolvido por Zerocabal**, 2009 - 2015.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 15.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GUALAZZI, Eduardo Lobo. **Regime Constitucional do Tribunal de Contas**, São Paulo, RT, 1009, p. 26.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte - MG: Editora Fórum, 2003.

<http://www.camaravc.ba.gov.br/v2/>

<http://www.pmvc.ba.gov.br/>

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Planejamento governamental e políticas públicas**. v.6, p.59-60, 1997.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, J. Programa de aceleração do crescimento: redes de monitoramento e gestão. **Revista de Políticas públicas e gestão governamental**. v.8, p. 32, 2009.

MIGUEL, Luiz Filipe. Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas das Representações Públicas. **Revista de Sociologia e política**, p. 25, 2005.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Revista Lua nova**. CEDEC. São Paulo, 44, p. 27-52, 1998.

OSPINA, Sonia. A Avaliação de Desempenho, Gestão Pública. Melhoria e da responsabilidade democrática: Algumas lições da América Latina. *Management Review*, v.6, p.229-251, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Brasília: ENAP, 1997.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability* já podemos traduzi-la para o Português? **Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Salvador, BA: novembro de 2008.

REGIMENTO INTERNO: Câmara Municipal, Vitória da Conquista – BA, 2008. 1ª edição. Disponível em: <<http://www.camaravc.ba.gov.br/userfiles/files/regimento-interno10-12-2008.pdf>> Acesso em 15/02/2016.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de *Accountability*. **Encontro Nacional da associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. São Paulo, SP, 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 208.

TRINDADE José Damião de Lima Trindade. **Anotações sobre a história social dos direitos humanos.**

THOMPSON, A.; STRICKLAND, I.J. **Planejamento estratégico:** elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira, 2000.

VILASBOAS, Ana Luiza Queiroz; PAIM, Jairnilson Silva. **Práticas de planejamento e implementação de políticas no âmbito municipal.** Rio de Janeiro, p.1239, 2008.