

011

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



INSTRUMENTOS DE CONTROLE EXTERNOS: UMA ABORDAGEM NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO -PB

Nivaldo Silva do Rêgo Júnior (UFRN)
Luziana Maria N. de Queiroz (UFRN)
Priscilla P. D. G. Araújo (UFRN)
Clara Monise da Silva (UFRN)
Nathanael Araújo de Faria (UFRN)

RESUMO. Os órgãos públicos são responsáveis pelo controle e fiscalização dos recursos públicos objetivando-se assim, uma gestão eficaz e correta. Objetivou-se com este tema abordar os instrumentos de controle externo aplicados pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). Para o alcance deste objetivo utilizou-se o método dedutivo, as pesquisas básica e qualitativa juntamente com a pesquisa bibliográfica e documental com base nos materiais disponibilizados por este órgão. Portanto, o estudo evidenciou que o TCE-PB tem desempenhado sua missão com ênfase na ação pedagógica, na auditoria financeira, orçamentária e patrimonial, e realizando inspeções *in loco*. Para a realização desse acompanhamento das ações governamentais dos municípios, fica evidente que o TCE, está inserido em um processo que está sempre se ajustando à modernidade. No entanto, não foi evidenciada a prática voltada para a auditoria operacional, com procedimentos que possibilitem uma melhor avaliação dos resultados.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo. Instrumentos de controle. Administração pública – instrumentos de controle.

INTRODUÇÃO

O controle externo no Brasil remonta ao período colonial, no entanto, somente com a primeira Carta Republicana de 1891 institucionalizou-se o Tribunal de Contas da União (TCU). Inicialmente a finalidade do TCU era liquidar as contas de receita e despesa, verificando o aspecto legal para em seguida serem apresentadas ao Congresso. Os instrumentos de controle externo utilizados pelos tribunais de contas, como um todo, são os objetos principais do tema a ser desenvolvido neste trabalho (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2002).

Para Di Pietro (2002), há uma relação permanente entre o Estado e a sociedade. Relação essa que é fundamental para o bem-estar de ambos, pois se o Estado realiza suas funções em consonância com o que necessitam os cidadãos, estes em contrapartida serão mais participativos e confiantes nos rumos que os governos traçarão para suas vidas.

É cada vez mais imperiosa a transparência e lisura na atuação dos órgãos públicos em todos os seus setores, tendo em vista que a população de maneira geral está mais consciente de seu papel, não apenas de fiscalizadora, mas também de questionadora e de determinante das políticas públicas a fim de atingir o atendimento de seus anseios. Assim, é importante que existam instituições públicas quezelem pelos interesses populacionais e atuem na correta aplicabilidade dos recursos financeiros. Sendo assim, qual a importância do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) para a minimização de ações fraudulentas e auxílio na gestão pública municipal de forma eficiente e eficaz?

A escolha pelo TCE-PB vem a permitir que tenhamos um panorama mais amplo acerca das condições de administração pública no Estado da Paraíba. Vemos cotidianamente nos noticiários e jornais impressos que os municípios, geralmente os menores em extensão territorial e populacional, ainda sofrem com os desmandos e má gestão pública dos gestores municipais e em sendo esta Contas de Contas um órgão de atuação estadual, percebe-se que há condições de mais inserção da aplicabilidade dos ditames legais frente a esses municípios.

O Estado exerce suas funções por meio de seus órgãos ligados a uma das funções fundamentais: jurídica, executiva ou legislativa. Esses órgãos constituem a administração pública.

Submete-se, então, o Estado à eficiência administrativa, à ordem e à eficácia dos seus atos. Os sistemas de controle citados na Constituição Federal são:

- a. o controle interno, de responsabilidade dos próprios órgãos;
- b. o controle externo, de responsabilidade do Poder Legislativo, que conta com o auxílio da corte de contas.

Para Fernandes (1995), no Brasil, as cortes de contas são responsáveis pelo sistema de fiscalização e pelo controle externo, que são órgãos autônomos com atuação independente, ainda que vinculados aos Legislativos municipais, estaduais, distrital e federal, os registros de inoperância do controle atingem mais de perto essas instituições.

Diante desse cenário, a justificativa para o desenvolvimento deste trabalho está embasada na atuação do TCE como instrumento de controle na gestão pública no estado da Paraíba, uma vez que este órgão auxilia o legislativo na fiscalização e aplicação dos recursos oriundos do setor público, garantindo desta forma transparência e possibilidade de maior acompanhamento dos gastos governamentais por parte da população.

O presente artigo tem como objetivo avaliar a importância dos controles externos aplicados pelo TCE-PB como instrumento de combate a corrupção na gestão pública, a partir de uma pesquisa bibliográfica.

METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida com base no Método Dedutivo, que buscou respostas para as questões formuladas.

Considerando o objetivo delineado, a pesquisa assumiu uma abordagem qualitativa, buscando dar significado às relações entre os fenômenos.

Quanto à sua natureza, realizou-se uma básica, motivada pela busca do entendimento do processo da realização do controle externo.

No que se refere aos procedimentos técnicos e metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida a partir de:

- pesquisa bibliográfica com base em livros, artigos e teses que abordem os conceitos que fundamentam a investigação.
- pesquisa documental, com base em leis, normas e regulamentos.

O conjunto das informações obtidas foi analisado, interpretado e sistematizado na perspectiva de se atingir os objetivos.

Para uma melhor compreensão do percurso metodológico empreendido, sistematizou-se o delineamento da fundamentação teórica.

REVISÃO DE LITERATURA

GESTÃO PÚBLICA

O termo “Gestão” na maioria dos sites e dicionários aparece como sinônimo de “Administração”. Mas, apesar da palavra “Administração” está diretamente ligada à ideia da teoria clássica e suas funções: planejar, comandar, controlar, coordenar e organizar, para quem não é da área de administração significa maior rigidez no ato de administrar.

A história da civilização demonstra que a origem da Administração Pública remonta à criação dos primeiros centros urbanos. O povo, ao se organizar em comunidade, tem a necessidade de um poder soberano para atender de forma ordenada às demandas da coletividade. Tomamos como exemplo dessa necessidade o que ocorreu desde as grandes civilizações asiáticas que utilizavam a irrigação, no antigo Egito e nas civilizações mesoamericanas e andinas, e que necessitavam de um poder soberano para a adequada distribuição de água de um rio, para a realização das grandes obras de irrigação, tendo em vista que justas tarefas requeriam uma organização complexa e centralizada para poder atingir o sucesso esperado.

Tudo isso demandou o surgimento da chamada “burocracia piramidal” dessas civilizações, constituída por funcionários e sacerdotes que agiam como representantes de seus superiores. É salutar destacar qualquer que seja a forma de governo ou organização política, tem-se a necessidade de uma administração pública, sem a qual nos países não haveria Estado, o que prejudicaria os governantes no cumprimento de suas funções de prover a segurança do Estado, a manutenção da ordem pública e a satisfação das necessidades coletivas. As diversas correntes doutrinárias, ao se reportarem sobre o significado da Administração, enfatizam que administrar nada mais é que um misto de arte e ciência.

A Administração Pública, pois, pode ser entendida como sendo o planejamento, a organização, direção e controle dos serviços do governo, na esfera federal, estadual e municipal, cujos preceitos norteadores são o direito e a moral e tendo como fim o bem comum da coletividade administrada. Em um primeiro momento pode ser entendida como um conjunto de entes ou sujeitos de caráter público ou propriamente os meios de que dispõe o governo para desenvolvimento das políticas públicas a cargo do Estado. Em um segundo momento poder-se-ia entender a Administração Pública como sendo o conjunto de ações que visa desenvolver os programas, metas e políticas dos governos. Enquanto ciência, a Administração Pública tem a ver com o estudo das condições que permitem ao direito, emanado dos poderes do Estado, concretizar-se da maneira mais eficaz possível, através da atuação dos órgãos administrativos. No entender de Meirelles (1991, p. 74):

O conceito de administração pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum. (grifos do autor).

Em relação à conceituação de Administração Pública Di Pietro entende que, “Em resumo, o vocabulário tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar” (DI PIETRO, 2002, p. 53). E, ainda, se posiciona em relação à expressão “Administração Pública” da seguinte forma:

Administração Pública como tendo basicamente utilização mais comum quando queremos nos referir a a) sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder executivo (DI PIETRO, 2002, p. 54).

A gestão pública no Brasil é formada por um tripé que compreende o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. O Legislativo, responsável pela função de legislar, esfera em que o Estado formula o direito objetivo ou o põe em execução, e o Poder Judiciário com a função jurisdicional; por meio da qual o Estado verifica a existência e extensão de uma norma de direito ou de um fato jurídico, em caso de transgressão, e aplica as medidas necessárias com o objetivo de garantir-lhe o respeito. O Poder Executivo que exerce a função administrativa, que pode ser vista por meio de dois aspectos distintos, como entidade política e como gestor da máquina administrativa governamental. Por meio do aparelho administrativo são executadas diferentes funções que influenciam as relações entre particulares, na limitação que pode se aplicar a liberdade e a propriedade dos particulares e na aplicação do poder de polícia. As repartições administrativas atuam ainda na realização de obras e na prestação de serviços que atendam às necessidades da comunidade.

Quanto aos princípios basilares da Administração Pública, destacam-se os que expressamente foram estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (art. 37 caput), para a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes ou esfera de governo, que deverão obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo que este último foi introduzido pela Emenda Constitucional (EC) 19, de 04 de junho de 1998.

CONTROLE EXTERNO

A palavra controle, do francês *contrôle* (registrar, inspecionar, examinar), ou do italiano *controllo* (registro, exame) significa o ato ou o poder de controlar, inspecionar, examinar (NAVFEL, 1967).

Para Navfel (1967), controle quer dizer supervisão, direção e fiscalização administrativa, governamental ou privada. Ao que se sabe a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já estabelecia que “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

É, pois, inerente a toda a atividade pública o dever de prestar contas, sendo de grande importância que sejam disponibilizados os meios que venham dar acesso à sociedade para o exercício do controle do poder. Ao gestor público cabe cumprir o seu papel diante da sociedade, conhecer e planejar as ações em consonância com os objetivos da instituição pública, assim como se submeter às normas e agir sempre com eficiência e eficácia.

A Administração Pública, no cumprimento de suas funções, não só dos órgãos do Poder Executivo como também dos demais Poderes, se submete ao controle realizado pelos Poderes Legislativo e Judiciário e, ainda, o que exerce sobre os seus próprios atos. Esse controle tem como finalidade assegurar que a Administração desempenhe suas atividades guardando obediência aos princípios emanados do ordenamento jurídico e, ainda, quanto aos aspectos discricionários da atuação administrativa, consiste no chamado controle de mérito.

A história do controle no Brasil, acostando-nos em Meirelles (1995), tem início no período colonial. No ano de 1680 foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas em Portugal. No ano de 1808, na gestão de D. João VI, foi implantado o Erário Régio e fundado o Conselho da Fazenda, com o objetivo de fiscalizar a execução da despesa pública. A Constituição de 1824 transformou o Erário Régio em Tesouro e obrigou a votação anual do orçamento, sendo assim previsto os primeiros orçamentos e balanços gerais, e a tomada de contas pelo Tesouro Nacional.

No ano de 1826, por iniciativa do Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brant Pontes e de José Inácio Borges, pela primeira vez no Brasil, foi sugerida a criação de um Tribunal de Contas (Tribunal de Revisão de Contas com regimento próprio), que foi levado ao Senado do Império por diversas vezes como projeto de lei, mas não obtido êxito.

Apenas após a queda do império e as reformas político-administrativas, o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, em 07 de novembro de 1890, criou o Tribunal de Contas da União (TCU). A institucionalização dessa Corte de Contas, ainda por influência de Rui Babosa, se deu na Constituição de 1891, a primeira da república, inscrevendo-o no seu artigo 89. Como órgão de controle, poder-se-ia dizer que sua instalação definitivamente só ocorreu em janeiro de 1893, graças ao empenho de Floriano Peixoto e do Ministro Serzedello Corrêa (BREVE HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

É poder-dever dos órgãos a quem a lei atribui essa função de controle a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, de certa forma, dos atos inconvenientes ou inoportunos, “não podendo ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”. (Di Pietro, 2002, p. 601).

Na visão de Helly Lopes Meirelles “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (1995, p. 570).

Na realidade há que se destacar que o controle da Administração Pública é exercido internamente pela própria Administração e externamente por outros órgãos públicos e pelos cidadãos.

Esses controles reportam-se ao que trata a nossa Carta Magna em seu art. 70, que estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Com fulcro no que dispõe o art. 5º da nossa Lei Maior de 1988, a sociedade tem procurado, de forma organizada, exercer o controle sobre as atividades da administração pública, o chamado controle social.

Esse controle é exercido pela população por meio de representação e de petição aos órgãos públicos, pelo direito de obter certidão e informações, assim como pelos institutos constitucionais de habeas data, habeas corpus, mandado de segurança, individual e coletivo, pela ação popular e pela ação civil pública.

No caso em estudo, referente ao controle da Administração Direta Municipal, a Constituição Federal estabelece em seu art. 31, 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, e que o controle externo da Câmara Municipal será exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Quanto aos aspectos que envolvem a Administração Direta Municipal, destaca-se que, de acordo com o que dispões o art. 31 da nossa Constituição, o processo de prestação de contas deverá ser disponibilizado pelos municípios, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

ENTIDADES DE CONTROLE EXTERNO

As entidades de controle externo têm sua fundamentação nos mandamentos constitucionais com autonomia e independência funcional. No Brasil são essas entidades de controle externo representadas pelos Tribunais de Contas cujo fim maior sinaliza no sentido de que auxiliem o Poder Legislativo na missão de realizar o controle externo, devendo também receber apoio do controle interno dos poderes e órgãos.

Integrado por um conselho, no âmbito da União composto por nove Ministros e nos Estados por sete Conselheiros, esses membros, por força do art. 73 da Constituição, têm as mesmas garantias e prerrogativas da magistratura. No caso do TCE-PB, conta com quadro próprio, um Ministério Público Especial, um quadro de Auditores que têm a missão constitucional, entre outras, a de substituir os Conselheiros.

Dentro das prerrogativas constitucionais, art. 71 da CF, ao Tribunal de Contas, no âmbito da sua jurisdição, compete:

- a. apreciar as contas dos chefes dos poderes executivos, mediante parecer prévio;
- b. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo;
- c. apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título;
- d. realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- e. fiscalizar a aplicação de recursos de convênios, acordos, ajustes ou quaisquer outros instrumentos congêneres;
- f. 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;
- g. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- h. sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- i. representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
- j. prestar informações solicitadas pelo órgão legislativo ou por qualquer de suas comissões.

O embasamento constitucional é de suma importância para esclarecer os limites e deveres do tribunal de contas. Contribuindo para garantir a aplicabilidade de suas funções, fiscalização de recursos, e maior transparência nas ações governamentais.

Acrescente-se às atribuições dos Tribunais o que a Lei Complementar Nacional (LCN) nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deu ênfase à fiscalização em alguns aspectos da gestão fiscal, antes pouco observados, mas fundamentais para o equilíbrio das contas governamentais.

Dentre eles pode-se enumerar como princípios norteadores os relacionados à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, obediência a limites e condições que digam respeito à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida de uma maneira geral, inclusive operações de crédito por antecipação de receita, concessão de garantia, inscrição em restos a pagar, transferências voluntárias, atingimento de metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como a instituição de mecanismos prévios e eficientes para assegurar o cumprimento de metas fiscais, de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal.

A figura do “alerta” introduzido pelo art. 59 da LRF e seus parágrafos e incisos, a cargo dos Tribunais de Contas (TC), objetivam chamar a atenção do gestor sempre que forem constatadas situações comprometedoras na gestão dos recursos públicos, dentre elas está prevista a emissão de alertas sempre que o montante da despesa total com pessoal, os montantes da dívida, das operações de crédito e da concessão de garantia superarem os limites máximos permitidos.

Também está prevista como atribuição dos Tribunais a emissão de alertas quando forem superados os limites para gastos com inativos e pensionistas, bem como quando surgirem fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

RESULTADOS

Mediante o estudo vimos a atuação do TCE – PB, na realização de suas funções. Este utiliza-se, assim como qualquer outro órgão da gestão pública, de uma base legal que serve para disciplinar e legitimar os seus atos. Podendo, assim, se dizer que o conjunto da legislação Federal e Estadual, além daquelas normas editadas pela própria entidade, vem constituir a base legal utilizada pelo Tribunal, e esta pode ser compreendida no âmbito institucional, sendo formada por:

- Constituição Federal;
- Constituição Estadual;
- Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (LOTCE) e;
- Seu Regimento Interno (RI). E outra tida como operacional, ou aquela que direciona o trabalho de controle externo desenvolvido pelo órgão.
- No âmbito do tema em estudo, merecem destaque:
- Lei 4.320, Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro, de 17 de março de 1964;
- Lei 8666, Lei de Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública de 21 de junho de 1993 e suas alterações;
- Lei 9424, Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de 24 de dezembro de 1996;
- Lei nº 9394, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996;
- Lei Complementar Nacional 101, Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal, de 04 de maio de 2000;
- Leis Orgânicas dos Municípios da Paraíba;
- Código Tributário Municipal das cidades da Paraíba;
- Legislação interna – Resoluções, Portarias, Pareceres e Atos, Notas Técnicas e Legislação inter-relacionada com o Direito Público de uma forma geral.

Em termos normativos, são editadas resoluções, pareceres aprovados em plenário, e portarias do Presidente, tudo no sentido de dotar o Tribunal de instrumentos mais efetivos de controle e fiscalização e, até mesmo facilitar, de um modo geral, o entendimento da forma e conteúdo mínimos de apresentação das prestações de contas pelos jurisdicionados ao TCE-PB.

Neste aspecto, percebe-se que após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCE-PB, a exemplo dos demais órgãos de controle, foi levado a agir com ênfase também na gestão fiscal, o que gerou a necessidade de normas para possibilitar a implementação e aprimoramento desse novo marco institucional na operacionalização das regras da LRF no contexto do controle externo em nosso país.

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE EXTERNO LEVADOS A EFEITO PELO TCE-PB

Para cumprimento de suas atividades de controle externo junto à Administração Direta Municipal, os setores do TCE-PB, no âmbito das auditorias, utilizam procedimentos que se encontram padronizados em conformidade com as normas técnicas de auditoria e guardam obediência às normas constitucionais e infraconstitucionais.

Sob a responsabilidade da Diretoria Auditoria e Fiscalização (DIAFI), através dos Chefes dos setores das áreas envolvidas com o Acompanhamento da Gestão Municipal (AGM), a partir do exercício financeiro de 2001, o TCE-PB passou a auditar com papéis de trabalho previamente definidos, tendo sido elaborado um Procedimento do Sistema da Qualidade - 7. 02 (PSQ - 7. 02).

Verificou-se que esse PSQ está restrito ao Acompanhamento da Gestão da Administração Direta dos Municípios e de forma resumida estabelece as seguintes etapas para este processo:

- a. instaurar o processo do Acompanhamento da Gestão dos Poderes dos Municípios, a saber: Plano Plurianual (PPA), Processo de acompanhamento da Gestão (PAG) e Prestação de Contas Anual (PCA), conforme determina a RN-TC-05/03.
- b. nos termos e condições da RN-TC-05/03, aos autos serão anexados e/ou juntados os documentos, dados e informações pertinentes ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Cronograma Mensal de Desembolso (CMD), Programa de Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA), Balancete Mensal (BME), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Prestação de Contas Anual (PCA) e informações subsidiárias disponíveis no Tribunal ou obtidas mediante inspeções especiais;
- c. realizar inspeções e diligências quando indispensáveis à complementação dos dados, documentos e informações da análise de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, REO, RGF, PCA e outros instrumentos de transparências, acompanhamento e controle, conforme o caso;
- d. a partir da análise dos instrumentos que compõem AGM, informar ao Relator a ausência insanável de documentos, dados e/ou informações;
- e. analisar a conformidade formal e material de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, BME, REO, RGF, PCA e outros instrumentos de transparência, acompanhamento e controle, de modo a permitir a formação de juízo de valor objetivo;
- f. elaborar os relatórios resultantes da análise de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, BME, REO, RGF e outros instrumentos de transparência, acompanhamento e controle, bem como encaminhá-los ao respectivo Relator;
- g. realizar instrução complementar, inclusive mediante diligência, quando for o caso;
- h. executar análise sobre os esclarecimentos, documentos e dados encaminhados por defendentes;
- i. examinar documentos, dados e informações colhidos durante a realização de inspeções confirmatórias ou exploratórias, conforme sejam decorrentes da necessidade de averiguar situações evidenciadas a partir do exame de PPA, LDO, LOA, CMD, MBA, BME, REO, RGF, PCA e outros instrumentos de transparência, acompanhamento e controle ou outros pertinentes à matéria;
- j. disponibilizar para a sociedade dados e informações sobre a gestão de recursos públicos prestados pelos titulares dos Poderes municipais.

É percebido que estes procedimentos elencados na PSQ são de extrema importância para o desenvolvimento do trabalho dos profissionais envolvidos na fiscalização da gestão direta dos municípios, contribuindo para que eles possam melhor desenvolver suas atividades, pois com base neste PSQ o TCE-PB padroniza seus papéis de trabalho voltados à administração pública municipal.

Para dar cumprimento ao que está estabelecido no PSQ citado anteriormente, para cada atividade específica desenvolvida existe um Procedimento Operacional Padrão - POP, onde está determinado que a responsabilidade pela implementação e cumprimento desses procedimentos é do Diretor da DIAFI e dos Chefes dos setores responsáveis envolvidos no sistema do AGM.

Esses procedimentos operacionais são escritos e consistem em formas específicas de executar as atividades, onde se percebe que existe uma preocupação em que se alcance certo grau de entendimento técnico, identificando a legislação e o que vai ser utilizado assim como os pontos que devem ser inspecionados, padronizados, controlados e observados pelos envolvidos no referido processo. Estão definidos os cuidados que os executantes devem ter, os resultados esperados, as ações em casos de não-conformidades, as atividades mínimas e quais os registros aplicáveis, que em sua maioria diz respeito aos relatórios de auditoria, pertinentes a cada procedimento.

Os procedimentos operacionais padrão (POP) necessários ao cumprimento de todo o processo desenvolvido em cada exercício foram elaborados e se relacionam às seguintes atividades:

- a. análise do plano plurianual - POP – 7.02.01;
- b. análise da lei de diretrizes orçamentárias - POP – 7.02.02;
- c. análise da lei orçamentária anual - POP – 7.02.03;
- d. análise do cronograma mensal de desembolso - POP – 7.02.04;
- e. análise do programa de metas bimestrais de arrecadação - POP – 7.02.05;
- f. análise do relatório resumido de execução orçamentária - POP – 7.02.07;
- g. exame dos relatórios da gestão fiscal dos poderes - POP – 7.02.08;
- h. análise da gestão fiscal do Poder Executivo - POP – 7.02.10;
- i. análise da gestão fiscal do Poder Legislativo - POP – 7.02.11;
- j. análise de prestação de contas anual de prefeito municipal - POP – 7.02.12;
- k. análise de prestação de contas anual de presidente/membros da mesa diretora de câmara municipal - POP – 7.02.13;
- l. análise de defesa/recurso - POP – 7.02.14;
- m. a maneira de programar e executar diligência - POP – 7.02.15;
- n. análise de balancete mensal de execução orçamentária e financeira - POP – 7.02.06;
- o. complementação de instrução - POP – 7.02.16.

Conforme comentado anteriormente, visando orientar os profissionais envolvidos com o controle externo no desenvolvimento das atividades de auditoria e fiscalização, no âmbito da DIAFI, foram elaborados procedimentos escritos que estabelecem etapas para cada atividade.

CONTRIBUIÇÃO CRÍTICA À AÇÃO DO TCE-PB NA AUDITAGEM DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Os procedimentos utilizados pela auditoria do TCE-PB refletem as etapas e atividades que estão sendo desenvolvidas para realização da fiscalização, e ainda que a base do trabalho está nas informações oferecidas pelas Prefeituras e Câmaras Municipais.

Em um primeiro momento, percebe-se que a preocupação precípua do setor técnico é atender às necessidades do Relator e que em um segundo momento, esse trabalho embasa as decisões do Tribunal Pleno do TCE/PB, na apreciação da Gestão Fiscal e Geral das Contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais e pelos Presidentes/Membros da Mesa Diretora de Câmara Municipal.

Neste aspecto, percebe-se que quando há tempestividade nas análises, tudo se coloca dentro da normalidade, os prazos são cumpridos e observadas as exigências legais. Portanto, é um aspecto que pode indicar a *eficiência* da fiscalização financeira e orçamentária.

No campo da *eficácia* questiona-se quanto aos aspectos do conhecimento e utilização dessas informações por parte da sociedade. E ainda sobre o que está sendo comunicado pelo TCE - PB à sociedade a respeito da fiscalização orçamentária e financeira dos Municípios. Existem ainda fatos que poderiam ser mais claros, como: A avaliação dos resultados dos gastos realizados pelos Municípios. A forma como o cidadão comum do interior da Paraíba toma conhecimento da avaliação realizada pelo TCE-PB sobre a destinação dos recursos da sociedade no âmbito dos Municípios. Em resposta ao princípio constitucional da eficiência, o que o TCE acompanha quanto ao cumprimento das metas e prioridades, comparativamente, se estão atingindo os fins a que se propõem os instrumentos de planejamento dos Municípios e o que o TCE acompanha e noticia com relação às audiências públicas de que trata o § 4º do art. 9º da LRF.

POSSIBILIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DAS TÉCNICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS

A Carta Republicana de 1988 trouxe significativas mudanças para a Administração Pública, acarretando com isto a necessidade de ajustes na dinâmica e no conteúdo do controle dos atos que geram despesas.

Esse controle, quando exercitado pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, deve contemplar os aspectos inerentes à legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e todos os que norteiam a receita e a despesa pública.

Nesse aspecto, exemplificativamente, o constitucionalista Flávio Sátiro Fernandes (1995), destaca como objeto dessa inovação o controle dos contratos, da propaganda oficial, da aplicação das subvenções, da renúncia de receitas, da admissão de pessoal e a inatividade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco que passou a exigir da Administração Pública uma gestão fiscal responsável, com ênfase também na transparência dos instrumentos de planejamento e de execução das políticas de governo, com definição de prioridades, e elevando substancialmente as atribuições dos Tribunais no acompanhamento da máquina pública no cumprimento da LRF.

Como se vê, o controle dos gastos do governo é indispensável para a sociedade, para os cidadãos que esperam das instituições do controle externo uma atuação que viabilize coibir abusos e mau uso dos recursos públicos.

A sociedade está cada vez mais exigente, e não admite o desperdício dos recursos e espera índices cada vez mais elevados de eficiência no planejamento e execução das ações públicas. Neste sentido surge o entendimento de que os Órgãos, agindo com celeridade e eficiência no exercício de suas competências, contribuem para a diminuição dos índices de corrupção.

Quanto à oportunidade do controle que os Tribunais exercem, cabe destacar que “podemos dizer que o controle posterior é ligado estreitamente ao controle contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial, enquanto o controle concomitante diz mais de perto com o controle operacional” (FERNANDES, 1995, p. 30 - 31).

O TCE-PB tem desempenhado sua missão com ênfase na ação pedagógica, na auditoria financeira, orçamentária e patrimonial e realizando inspeções *in loco*. Para a realização desse acompanhamento das ações governamentais dos municípios, fica evidente que o TCE, está inserido em um processo que está sempre se ajustando à modernidade.

No entanto, não foi evidenciada a prática voltada para a auditoria operacional, com procedimentos que possibilitem uma melhor avaliação dos resultados da aplicação dos recursos da sociedade.

Os procedimentos adotados, embora padronizados, ainda vislumbram ser um tanto burocráticos, sem identificação clara desses pontos de controle ou podendo-se assim dizer pouco notável a existência de mecanismos de avaliação de desempenho e acompanhamento dos resultados da aplicação dos recursos da sociedade. Estão timidamente utilizando o potencial da automação da informática, acarretando a fragmentação do trabalho, a morosidade, prateleiras com grandes estoques de processos em meio físico, dependência de atividades manuais e de apoio.

Os processos de Acompanhamento da Gestão Municipal contemplam, de um modo geral, os aspectos da legalidade e formalidade dos instrumentos de transparência e de planejamento referentes aos registros das receitas e das despesas nos sistemas contábil, financeiro e patrimonial cuja fonte dos dados e das informações prestadas são as próprias entidades da Administração Municipal.

Destaca-se a necessidade de aperfeiçoamento desses procedimentos, e como sugestões, poder-se-ia ter a inclusão de orientações, no sentido de se dar ênfase ao aspecto operacional, lembrando que para a sociedade o interessante é a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

A legalidade é sim uma janela das exigências para os gastos públicos, no entanto, a questão da oportunidade e da eficiência também merece um controle efetivo por parte dos Tribunais, sob pena de não se ter resultados satisfatórios para apresentar a essa sociedade que tanto espera da ação das Cortes de Contas do país.

CONCLUSÕES

Constata-se diante de todas as informações abordadas que o TCE-PB tem um papel fundamental no acompanhamento, fiscalização e transparência dos gastos realizados pela administração pública dos Municípios e do Estado da Paraíba.

O controle externo como instrumento de combate a corrupção permite identificar a forma de atuação da corrupção, podendo, portanto, prevenir e transparecer dados fraudulentos.

Pois, as informações geradas pelo referido instrumento subsidiam a tomada de decisão dos governantes, influenciando diretamente no futuro econômico e político do país.

Sem dúvida a grande contribuição da administração pública municipal e estadual quanto ao extermínio da corrupção, dar-se-á frente ao cumprimento das normas legais e a adoção de princípios éticos e morais em suas posturas profissionais, gerando informações embasadas na transparência e acessíveis ao entendimento social.

Embora seja de grande importância a parceria do Sistema de Controle Interno eficaz e integrado entre os poderes nas administrações municipais, conforme previsto na Constituição, no caso em estudo, não são noticiadas a existência e atuação desses controles e muito menos essa parceria com o Tribunal de Contas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das administrações municipais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas e da gestão fiscal. A inexistência desse controle contribui para a ocorrência de irregularidades e inconsistências nas prestações de contas e nos instrumentos de transparência dessas administrações.

A Administração Direta Municipal, por ser o ente próximo aos administrados, tem o controle social mais atuante pelas próprias condições geográficas. Esse controle dos gastos do governo é indispensável para a sociedade, para os cidadãos que esperam das instituições do controle externo uma atuação que viabilize coibir abusos e o uso indevido dos recursos públicos. A sociedade está cada vez mais exigente, e não admite o desperdício dos recursos e espera índices cada vez mais elevados de eficiência no planejamento e na execução das ações públicas.

Nesse sentido, surge o entendimento de que os Órgãos de controle, agindo com celeridade e eficiência no exercício de suas competências, contribuem para a diminuição dos índices de corrupção.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS NBR 10520: **Apresentação de Citações em Documentos**. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS NBR 6023: **Referências**. Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 15 de julho. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar Nacional 101 (2000)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf Acesso em: 15 de julho de 2017.

BREVE HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia. Acesso em : 25 de junho de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Franquia. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de contas: instrumento de transparência da administração. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. n. 29, jul/set de 1995.

FERREIRA, Buarque de Holanda Ferreira. **Novo aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. Totalmente revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1990.

NAVFEL, José. **Novo dicionário jurídico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Beta, 1967. v. 02.

PARAÍBA. **Constituição (1989)**. Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/legislacao/constituicao-estadual/>. Acesso em: 15 de julho de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório de atividades - 2002**. João Pessoa, 2002. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório de atividades - 2001**. João Pessoa, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório de atividades - 2000**. João Pessoa, 2000.