

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRAUNER GERALDO CRUZ JUNIOR

**A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS  
ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Uma análise dos Tribunais de Contas com base nas irregularidades relatadas em gestões municipais  
auditadas pela CGU

SÃO PAULO - SP

2015

BRAUNER GERALDO CRUZ JUNIOR

**A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS  
ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Uma análise dos Tribunais de Contas com base nas irregularidades relatadas em gestões municipais  
auditadas pela CGU

Relatório final apresentado à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo da  
Fundação Getulio Vargas como requisito para a  
conclusão da Iniciação Científica na modalidade  
PIBIC.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Gustavo Andrey Fernandes

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo entrar na seara do funcionamento dos órgãos de controle no Brasil, mais especialmente os Tribunais de Contas Estaduais, utilizando como base a atuação da Controladoria Geral da União (CGU). O estudo ganha sua relevância à medida que se insere no debate sobre a melhora das ações do Estado, enxergando o sistema de controle como um agente de mudanças e passível de reduzir os custos de agência presentes entre sociedade e governo. Essa compreensão envolve o estudo de modelos organizacionais, aliado a uma comparação de efetividade e de modelos de fiscalização de cada um dos órgãos mencionados, verificando se atendem a um nível satisfatório de *accountability*. Buscou-se tratar, primeiramente, do tema *accountability* e sua abordagem enquanto conceito de referência para o campo do controle, tanto no mundo como no Brasil, levantando para isso parte da literatura relacionada. Quanto à dimensão nacional, uma perspectiva histórica sobre o controle foi empreendida, como forma de verificar de que forma ele evoluiu em sua abordagem pelo Estado brasileiro. Em seguida, intentou-se descrever brevemente os modelos organizacionais dos órgãos de controle mencionados, caracterizando seu funcionamento e principais atividades. Por fim, buscou-se analisar os relatórios produzidos pela CGU na fiscalização de municípios pelo método do sorteio público. Identificando irregularidades de gestão que envolvessem contrapartida financeira dos municípios, somado à relevância da irregularidade para a população ou para os cofres públicos, analisou-se os Pareceres Prévios dos Tribunais Estaduais para as contas municipais do mesmo período. Os resultados apontam, primeiramente, para uma diferença na abordagem de auditoria entre os Tribunais de Contas - que verificam dimensões contábeis da *accountability* - e a CGU, que atinge dimensões de legalidade e está mais próxima de chegar à dimensão da *performance*. Além disso, também apontam para uma limitação dos Tribunais de Contas Estaduais, que mesmo verificando apenas questões financeiras em suas auditorias, apresentam grandes lacunas na cobertura de recursos públicos, além de baixa transparência perante a sociedade. Ao fim, tem-se a percepção de que os órgãos de controle externo estaduais necessitam de maior atuação integrada com o controle interno, assim como também precisam buscar diminuir os custos de agência que possuem com a sociedade, fazendo-se mais transparentes. E em termos gerais, a análise que se faz da *accountability* no Brasil nos leva à leitura de que há claras dificuldades de estabelecer dimensões que vão além da financeira e da legalidade, para enfim atingir medidas de desempenho, sendo esse um desafio a ser pensado para o sistema de controle brasileiro como um todo.

**Palavras-chave:** *accountability*; sistemas de controle; Tribunais de Contas.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>CONTROLE: DEFINIÇÃO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO</b>	<b>6</b>
2.1	A abordagem sobre o controle da Administração Pública no Brasil	11
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>16</b>
<b>4.</b>	<b>CGU: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E ATUAÇÃO</b>	<b>18</b>
4.1	Definição e Histórico	18
4.2	Estruturas e Competências	19
4.3	Estrutura de participação	22
4.4	Atuação junto ao controle externo	23
4.5	O Processo de fiscalização da CGU	23
<b>5.</b>	<b>OS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS</b>	<b>25</b>
5.1	Estrutura Interna	26
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS ÀS ANÁLISES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE</b>	<b>31</b>
6.1	Os desafios de mensurar a produção do serviço público	32
6.2	Definindo corrupção: características e problemas	33
6.3	Metodologia de análise das irregularidades municipais	34
<b>7.</b>	<b>ANÁLISES DAS ATUAÇÕES DA CGU E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS NAS CONTAS MUNICIPAIS</b>	<b>36</b>
<b>8.</b>	<b>COMPARANDO OS RESULTADOS E CONSEQUÊNCIAS</b>	<b>77</b>
<b>9.</b>	<b>LIMITES DA ACCOUNTABILITY NO BRASIL</b>	<b>82</b>
<b>10.</b>	<b>PONDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>84</b>
<b>11.</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>85</b>
<b>12.</b>	<b>FONTES DE PESQUISA</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Uma análise da Constituição Federal de 1988 nos permitirá notar grande atribuição da provisão de serviços e bens públicos por parte do Estado, sobretudo se observarmos os artigos 6º e 7º, que tratam dos direitos sociais garantidos aos brasileiros. Tal caráter provedor certamente exige contrapartidas em termos de recursos, advindos de impostos, além de consequentes cobranças da população quanto ao emprego do que foi recolhido no atendimento dos serviços garantidos. É daí que advém a necessidade de fiscalização do uso de recursos públicos por órgãos especializados, em que seu desenho institucional deva garantir, além do efetivo emprego desses em bens e serviços públicos, transparência aos cidadãos.

No entanto, as demandas sociais atuais estão recorrentemente vinculadas a um déficit de representação, em que maiores canais de participação são reivindicados, assim como a transparência das ações e a responsabilização dos agentes públicos. As manifestações públicas que ocorreram em junho de 2013, por exemplo, sinalizaram tal ponto.

Justificativas para a necessidade de serem órgãos especializados os responsáveis pelo julgamento de ações do Estado podem ser levantadas. Brelàz e Alves (2013) tratam dos arranjos institucionais de participação popular criados a partir da Constituição de 1988. Tais arranjos, segundo os autores, garantiram base legal para a participação da sociedade civil na deliberação de assuntos de seu interesse e na construção de políticas públicas. No entanto, a criação desses espaços institucionais não garantiu, necessariamente, a efetividade da participação. O caso tratado por Brelàz e Alves (2013) - as audiências públicas para o orçamento municipal em São Paulo - reflete uma apropriação do poder Legislativo de espaços de deliberação da sociedade civil, esvaziando o propósito do canal participativo criado. É nesse sentido que se reforça a necessidade de órgãos independentes, além da simultânea melhoria dos canais deliberativos. Nesse caso, os órgãos de fiscalização também acabam sendo instrumentos importantes para auxiliar a população no encaminhamento de demandas e na responsabilização, não somente de caráter legal, dos agentes públicos.

Quando há um funcionamento adequado e eficiente de órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, o retorno à população é múltiplo, podendo inclusive reduzir gastos. É o caso das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal na reforma do estádio Mané Garrincha, que foi utilizado na Copa do Mundo de 2014. No caso<sup>1</sup>, 179,7 milhões haviam sido economizados em auditorias realizadas até então, além de evitar maiores prejuízos aos cofres ao

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2014/03/1426140-estadio-de-brasilia-foi-superfaturado-aponta-tribunal-de-contas.shtml>>. Acesso em 12 de jan. 2015.

constatar contratações superfaturadas de R\$300 mi na compra de material. Na reforma deste estádio, o mais custoso da Copa do Mundo de 2014, problemas quanto à aplicação indevida dos recursos foram encontrados. Mas com a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, os problemas puderam ser revistos e, o fundamental, repassados à população, fazendo com que o governo alcançasse o maior índice de transparência dos doze governos que têm arenas para a Copa, segundo o Instituto Ethos<sup>2</sup>.

O objetivo deste artigo, portanto, é justamente entrar na seara do funcionamento dos órgãos de fiscalização, nesse caso especialmente os Tribunais de Contas Estaduais e a Controladoria Geral da União. Compreendendo cada modelo organizacional, a ideia é comparar a efetividade e cobertura de fiscalização de cada um e verificar se atendem a um nível satisfatório de *accountability*, no qual a aplicação de recursos é mais eficiente.

## 2. CONTROLE: DEFINIÇÃO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO

O debate sobre o controle da administração pública no Brasil atualmente está vinculado ao termo *accountability*, ainda que tal palavra não faça parte da língua portuguesa. No entanto, como lembram Pinho e Sacramento, apud Rocha (2013), não existe um termo único em português que possa expressar o significado de *accountability*, já que este envolve, ao mesmo tempo, as dimensões da responsabilidade, obrigação e responsabilização de agentes públicos.

As palavras controle e transparência são por vezes utilizadas, mas Rocha (2013) ressalta que a forma mais usual de verbalizar o termo é a expressão “prestação de contas”, que ainda possui limitação quanto ao alcance de seu significado, podendo deixar de lado dimensões importantes para a compreensão do termo em inglês. Barzelay (1997) dá importante contribuição neste sentido ao se utilizar da teoria de conceito e categorias proposta por Lakoff (1987). Ele coloca que o significado de conceitos complexos e abstratos não pode ser descrito em uma sentença ou duas, como faz um dicionário. Para isso, é importante identificar modelos cognitivos que, juntos, podem caracterizar um conceito. Do contrário, o modo como se é descrito gera importantes implicações futuras quanto à forma de tratar o tema. Por exemplo, Ceneviva e Farah (2012) dizem que há, em certa literatura sobre o tema, uma sugestão automática entre transparência das informações governamentais e prestação de contas com o termo *accountability*, mas é importante ressaltar a ausência da responsabilização dos agentes públicos nessa relação colocada. Neste sentido, faltam modelos cognitivos que deem conta de explicar o conceito, o que pode ocasionar a desconsideração de um

---

<sup>2</sup> Disponível em: < <http://www3.ethos.org.br/cedoc/transparencia-das-cidades-sede-da-copa-2014-melhora/#.VLQMFSvF-a4> > Acesso em 12 de jan. 2015.

eixo importante no tratamento da fiscalização da administração pública. Sendo assim, a *accountability* pode ser compreendida como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos pelo uso do poder que lhes é concedido pela sociedade, desde que tal responsabilização se dê na forma de alguma sanção (*enforcement*), de natureza legal ou moral (O'Donnel, 1998; Abrúcio e Loureiro, 2004; Mainwaring, 2005; apud Rocha, 2013).

Apresentando o quadro geral de *accountability*, podemos introduzir a produção de Eisenhardt (1989), que ao tratar da teoria da agência e sua contribuição para a teoria organizacional, fornece bases para inserir um campo de visão que aplica tal teoria ao modelo de controle das atividades do setor público. Melo, Pereira e Figueiredo (2009), utilizando tais conceitos, colocam que o povo, o *principal*, delega funções ao votar em seu representante, o *agente*. Este por sua vez atua como *principal* do burocrata, o funcionário público não eleito, que seria o real executor dessas funções, o *agente* neste outro caso. Os órgãos de controle se inserem justamente nessa relação de delegação entre o povo e o corpo político, pois têm também a função, ou o objetivo, de dirimir os conflitos decorrentes de tal relação de agência. Necessita-se, assim, de um mecanismo de *accountability* desses agentes para com a população, seu principal, já que envolve a transparência das ações e sanções morais ou legais decorrentes da responsabilização dos agentes. Esse retorno pode ser de forma **vertical**, ou seja, nas eleições e escolhas de representantes, ou de forma **horizontal**, durante o governo dos eleitos, no qual os Tribunais de Contas se inserem, buscando efetivar o controle dos poderes, através de *checks and balances*<sup>3</sup>.

Esses dois planos, **vertical** e **horizontal**, foram propostos por O'Donnel (1998), sendo tratados explicitamente por Abrúcio e Loureiro (2004), como processo eleitoral e controle institucional durante o mandato, respectivamente (Rocha, 2013). O'Donnel (1991) ainda chama atenção, neste sentido, ao utilizar o termo democracia delegativa para aqueles modelos em que não há *accountability* do *agente*, e o que ocorre é apenas o retorno vertical, sendo que o horizontal inexistente, ou possui um déficit de *accountability*. Segundo o autor:

pressupõe-se que os eleitores escolhem, independentemente de suas identidades e filiações, a pessoa que é mais adequada para cuidar dos destinos do país. [...] Depois da eleição, espera-se que os eleitores/delegantes retornem à condição de espectadores passivos, mas quem sabe animados, do que o presidente faz". (O'DONELL, 1991, pág. 31).

Segundo o World Bank (2001), os órgãos de controle se dividem em três sistemas: Napoleônico, *Westminster* e *Board System*. No sistema Napoleônico, aplicado aos países da América Latina e Europa Continental, os órgãos de controle têm autoridade judiciária e administrativa, além de serem autônomos ao legislativo. São chamados também de *cour des*

---

<sup>3</sup> A ideia de *checks and balances*, entendida no Brasil como "freios e contrapesos", é um importante conceito da Teoria de Separação de Poderes, de Montesquieu (1748), em que se busca a limitação de um Poder através de outro, ainda que esses possuam certa autonomia em suas funções.

*comptes*, termo francês que significa Cortes de Contas, semelhante ao termo Tribunais de Contas, utilizado no Brasil. No caso do julgamento de contas de chefes do Executivo, tal atribuição fica a cargo do legislativo, sendo que as contas individuais dos gestores ainda ficam sob a responsabilidade dos Tribunais.

No sistema de *Westminster* (conhecido no Brasil como modelo de Auditor Geral), encontrado, sobretudo, nos países de origem anglo-saxã, o Auditor-geral é um corpo independente que se reporta ao parlamento e não tem atribuições judiciais, mas pode exercer certos tipos de ações legais, tais como “a liberdade ampla de recrutar pessoal para o serviço e de organizar os trabalhos de auditoria como bem lhe aprouver” (MELO, 2007, pág. 7). A articulação com o Parlamento se dá através das Comissões de Contas Públicas, ou *Public Accounts Comites* (Stapenhurst 2004, apud Melo, 2007). Melo (2007) ainda ressalta que, a despeito da autonomia que lhe é concedida, o auditor é, em muitos casos, estatutariamente funcionário do Legislativo.

Já o *Board System* (encontrado em países asiáticos e outros dispersos, como Alemanha, Argentina e Países Baixos), ou Conselho de Contas, se assemelha ao *Westminster*, mas se diferencia por ter em sua composição um colegiado de auditores, ao invés da figura do Auditor Geral. Tal colegiado pode ser nomeado pelo Presidente ou indicado por ele e aprovado pelo Legislativo. Ainda variam muito os focos e os tipos de auditoria, não possuindo assim um padrão identificável desse sistema. (Melo, 2007).

A tabela 1 explica melhor tal divisão, além de aprofundar alguns pontos.

Tabela 1: Tipos de sistemas dos órgãos de controle no mundo

Sistema	Missão	Tipo de auditoria predominante	Mandato do dirigente	Responsabilização dos agentes públicos	Predominância profissional no <i>staff</i>	Países e Regiões predominantes
<b><u>Napoleônico (Tribunais de Contas)</u></b>	Auxilia o Legislativo no controle das contas do Executivo, mas também exerce controle jurisdicional	Legalidade	Estabilidade até a aposentadoria	Individual	Bacharéis em Direito	Muitos países de origem latina, como: Uruguai*, Brasil*, França, Moçambique e Portugal.
<b><u>Westminster (Auditor-Geral)</u></b>	Auxilia o Legislativo no controle das contas do Executivo	Financeira e Performance	Fixo, mas pode ser estendido	Coletiva e Ministerial	Auditores, contadores e economistas	Países de origem anglo-saxã, como Inglaterra, Canadá, África do Sul, Austrália, além de Suécia e Chile.
<b><u>Board System (Conselho de Contas)</u></b>	Auxilia o Legislativo no controle das contas do Executivo	Variável	Fixo, mas renovável na maioria dos casos	Coletiva e Ministerial	Auditores, contadores e economistas	Países asiáticos como Japão e Coréia do Sul, e outros como Alemanha, Países Baixos e Argentina

\*O sistema nesses dois países é híbrido, de tal forma que o Tribunal de Contas não exerce controle jurisdicional.

FONTE: World Bank (2001); National Audit Office (2005); Dfid (2004), Wang, D and L Rakner (2005), Santiso (2007); apud. Melo (2007).



Os tipos de auditoria adotados pelos órgãos são também três, ainda segundo a divisão feita pelo World Bank (2001): a auditoria financeira, que fiscaliza o balanço dos recursos aplicados, a de legalidade ou *compliance*, que verifica o cumprimento das normas na aplicação desses recursos, e a de desempenho ou *performance*, que busca avaliar a eficiência operacional do governo e a efetividade dos programas aplicados. Sobre essa última, o trabalho de Barzelay (1997) concentra bastante atenção, buscando definir os modelos cognitivos que compõem o conceito da auditoria de *performance*<sup>4</sup>. Para o autor, enquanto muitos a encaixam como parte de uma auditoria tradicional, ele a enxerga como mais próxima do campo das avaliações de programas, já que possui o objetivo de aperfeiçoar práticas organizacionais e de produção, enquanto que as auditorias tradicionais são de verificação de informações, e, portanto mais próximas da categoria *compliance*. O estudo de Ceneviva e Farah (2012) dá importante contribuição neste campo, pois busca discutir a perspectiva de que “a avaliação, ao permitir mensurar o desempenho e alcance de metas, promoveria a prestação de contas e a responsabilização da burocracia e dos representantes políticos responsáveis pela condução das políticas governamentais” (CENEVIVA & FARAH, 2012, pág. 996).

Outros autores se concentram em definir dimensões da *accountability* além da divisão formal estabelecida pelo Banco Mundial. Rocha (2013), por exemplo, define as dimensões formal e substantiva. Para o autor, a dimensão formal envolve os componentes: publicidade, justificação e sanção. A publicidade se refere à disponibilidade e divulgação de informações públicas, enquanto a justificação abarca a questão do trânsito legal dos processos de responsabilização dos agentes públicos. A sanção, por sua vez, concentra a decisão desses processos. Já a dimensão substantiva relaciona temas menos formais e mais valorativos, como a conformação, desempenho, atuação ética, compromisso com os princípios democráticos e defesa do interesse público. Tal divisão nessas duas dimensões abre importante interpretação sobre a perspectiva da ampliação do que vem a ser considerado como *accountability* e, portanto, desejoso de ser alcançado para o aperfeiçoamento de uma democracia. Ao colocar no eixo do compromisso com os princípios democráticos o conceito-chave da participação, passa-se a considerar algo que era até então minimizado. Isso é também considerado por Raupp e Pinho (2011) que usam três dimensões para tratar da *accountability*: a prestação de contas, a transparência e a participação dos cidadãos, que começa, então, a ser vista como importante no processo, até então focado mais na transparência de dados e responsabilização de agentes.

O World Bank (2001) também define condições necessárias para um bom funcionamento dos órgãos de controle, como o ambiente institucional, mandatos de auditores

---

<sup>4</sup> Gomes (2003) concentra bastante atenção ao definir o conceito de auditoria de *performance*, o qual se aproxima do que defende Barzelay (1997), sobretudo ao resumir o termo como um conjunto de procedimentos técnicos orientados para o resultado da atuação pública.

estabelecidos claramente, garantia de independência, recursos e estrutura adequados, intercâmbio de experiência com os demais países e adequação a padrões internacionais. Desses fatores, a independência garantida é talvez o mais fundamental. A autonomia dos auditores, decorrente dessa independência, se constitui como necessária para a consequente responsabilização dos agentes públicos, já que não há interferência desses na tomada de decisões do órgão de controle - no caso napoleônico - ou no encaminhamento de informações para o Legislativo - no caso do sistema *Westminster*.

O documento do Banco Mundial ainda aborda limitações encontradas pelos órgãos de controle, levantando fatores que podem influenciá-las, no âmbito da independência, da qualificação dos auditores, da relação com os poderes legislativo e executivo, e na limitação do escopo de seu trabalho. Neste sentido, tem grande peso o desenho institucional desses órgãos, que gerará impactos importantes para a garantia, ou não, de níveis satisfatórios de *accountability*. Blume e Voigt (2011) avançam na problemática do desenho institucional, apontando questões recorrentes, encontradas como obstáculos para o avanço da efetividade dos órgãos de controle. A falta de um sistema de incentivo para os auditores seria um exemplo disso, segundo os autores. Eles também chegam à conclusão de que a estrutura de um órgão, se ele possui ou não características de uma corte judiciária, influencia no nível de percepção da corrupção. Em sistemas de controle Napoleônicos, em que o órgão de controle possui autonomia do legislativo e tem em si concentrados poderes administrativos e judiciários, esse nível tende a ser maior, dada a distância estabelecida com o Poder representante do povo, o Legislativo.

Se analisados em âmbito nacional os sistemas de controle, nota-se a falta de um código unificado de regulação de todos os Tribunais de Contas brasileiros, ainda que a Constituição federal, nos artigos 70 a 75, e as estaduais disponham de algumas determinações básicas das atividades de cada órgão de controle. Mesmo assim, os juízes, chamados conselheiros, operam do modo que lhes convém no julgamento das contas públicas. Até hoje a literatura que engloba o funcionamento dos órgãos de controle é escassa. Blume e Voigt (2011) e Melo, Pereira e Figueiredo (2009) convergem alegando que, mesmo sendo um órgão autônomo, o controle externo sofre influências e pressões políticas e econômicas, o que interfere o eixo da garantia da independência, visto aqui anteriormente como fundamental para um pleno funcionamento desses órgãos.

Melo, Pereira e Figueiredo (2009) expõem como as elites políticas e a alta volatilidade eleitoral influenciam no processo de fiscalização. Segundo os autores, quando em risco de perder cargos políticos, elites têm mais incentivos de delegar maior poder a instituições autônomas de *accountability*. Quando o cenário é o reverso, não existem estímulos para garantir a prestação de contas de forma transparente, e sim para manipulação de resultados ou arquivamento de contas irregulares.

Ainda sobre questões referentes ao *modus operandi* do controle externo no Brasil, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) tratam da importância da Constituição Federal de 1988, como forma de ampliar as garantias de qualidade na composição dos auditores, de efetivar a independência ao executivo e de, o mais importante, aumentar as atribuições destes órgãos. Os autores ainda ressaltam a permanência da necessidade desse aumento de atribuições ir ao sentido de colocar a avaliação da eficiência e efetividade como fatores fundamentais para um controle adequado - o fator *performance* antes discutido, e que atualmente não é disposição legal dos Tribunais de Contas. E, a partir dessas melhoras, reforçam a importância de se criar mecanismos que as efetivem, de modo que não sejam suscetíveis a retrocessos.

Já em termos de análise da cobertura de recursos pelos órgãos, tanto internos como externos, há uma lacuna de abordagem teórica, em que nenhum estudo, até então, se voltou a analisar a competência de cada órgão fiscalizador e as disparidades de efetividade de um para outro, de modo que se faz necessário o desenvolvimento de uma maior investigação nesse sentido, justificando o propósito desta pesquisa.

## **2.1 A abordagem sobre o controle da Administração Pública no Brasil**

Tendo feita uma análise sobre o conceito de *accountability*, identificando dimensões e componentes importantes para sua concepção, além de um levantamento sobre órgãos de controle e seu modo de funcionamento em termos gerais, parte-se agora para uma análise sobre como o tema controle foi tratado no Estado brasileiro. Para tal, é relevante fazer uma análise das sete constituições brasileiras no que diz respeito aos órgãos de controle que foram criados nos quase duzentos anos de Brasil independente, além do tratamento dado à *accountability* nessas mesmas constituições. Como metodologia, foram analisadas todas as sete constituições, e observados os pontos que tratavam de: balanço geral de receitas e despesas, prestação de contas da administração, julgamento das contas do Presidente da República, dentre outros termos relacionados e que se assemelhavam ao conceito de *accountability* identificado anteriormente.

A Primeira Constituição, de 1824, foi decorrente de uma imposição de D. Pedro I que, descontente com a chamada “constituição da mandioca” - um anteprojeto produzido pelo partido brasileiro, composto pela elite latifundiária escravista - dissolveu a constituinte e impôs seu projeto. Foi, portanto, uma carta outorgada, que praticamente não versou sobre sistemas de controle ou

prestação de contas. O único trecho dessa constituição que chega a tocar na questão de balanço de receitas e despesas é o artigo 172. Ele versa que<sup>5</sup>:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas publicas (CF 1824, art. 172).

Ainda que praticamente nada tenha sido versado sobre prestação de contas, transparência e responsabilização, convém lembrar o contexto histórico: uma monarquia, onde até os demais poderes eram limitados pelo chamado Poder Moderador, criado justamente com a constituição de 1824. O que não inviabiliza uma preocupação do rei com o uso eficiente de seu tesouro, mas isso não necessita estar atrelado com mecanismos fortes de transparência e prestação de contas. Mesmo assim, constitui-se a primeira abordagem do estado brasileiro sobre o tema controle e fiscalização de recursos públicos, guardadas as devidas dimensões de utilização desses termos.

A segunda constituição brasileira, promulgada em 1891, dois anos após a Proclamação da República, apresenta avanços institucionais importantes se considerarmos a anterior, o que pode ser compreendido, mais uma vez, pelo contexto histórico, já que o recém Estado republicano trouxe mais mecanismos representativos e instituições condizentes com um modelo que se pretendia republicano, ainda que a efetividade desses arranjos possa ser discutida. Sendo assim, o artigo 89 institui um Tribunal de Contas, “para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença” (CF 1891, art. 89). Essa última oração é valiosa para percebermos a origem do desenho institucional dos órgãos de controle externo brasileiros. Pela leitura do artigo percebemos a vinculação a um modelo Napoleônico, onde os mandatos dos dirigentes só caem sob sentença. Ainda é importante destacar a falta de garantia de independência dos auditores desse recém-nascido Tribunal de Contas, uma vez que todos os membros são originários de nomeação do Presidente da República. Está inaugurado, assim, o modelo institucional de controle no Brasil.

A Constituição de 1934 foi uma das que apresentaram maiores alterações na abordagem sobre o controle e a fiscalização de recursos. O contexto de luta pela formação de uma constituinte, que foi concretizado em 1932 em São Paulo, em meio a um governo de Getulio Vargas eleito de forma indireta, pode explicar a criação de maiores dispositivos sobre controle. Já no artigo 7º, a

---

<sup>5</sup> O trecho citado foi ajustado à gramática utilizada atualmente, sendo a grafia original presente na Constituição disponibilizada no link: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm) > Acesso em 23 de jan. 2015.

Carta diz que compete aos Estados a prestação de contas da Administração, ainda que não verse detalhes sobre o modo e a forma que isso se dará. No artigo 13, é facultada ao estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças, sugerindo uma forma inicial de órgão de controle além da esfera federal. Ainda, no artigo 29, compete à Câmara dos Deputados o julgamento das contas do Presidente da República, correspondentes a ano de exercício anterior. O modelo institucional, inaugurado na Constituição anterior, passa a ser detalhado. É a partir daqui que o Brasil passa a ser um modelo híbrido, mas ainda se encaixando no sistema Napoleônico. Como dito anteriormente, os Tribunais de Contas brasileiros não exercem controle jurisdicional, se aproximando assim ao *Westminster*, mas mantendo a estrutura que os definem como Napoleônico.

A constituição ainda cria uma sessão especial para os Tribunais de Contas, versando sobre como será escolhido o Ministro – pelo presidente da república e com aprovação do senado -, além de como se organizará o Ministério. O artigo 101 ainda determina que:

Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo (CF 1934, art. 101).

No entanto, a Constituição de 1934 foi a que menos durou na história brasileira, já que em 1937, sob o regime da ditadura do Estado Novo, foi elaborada outra carta, que retrocedeu em alguns aspectos, dado mais uma vez ao contexto histórico.

A Carta de 1937, no entanto, ainda possui mecanismos importantes, porém trata a fiscalização dos recursos de forma centralizadora e menos detalhada, dando menos relevância ao assunto. Por exemplo, o Artigo 67 diz que haverá, junto à Presidência da República, um Departamento Administrativo com atribuições como a fiscalização da execução orçamentária. Já o artigo 85 diz que constitui crime de responsabilidade o ato de um presidente que atentar contra, dentre outros itens, a probidade administrativa e a guarda e emprego do dinheiro público, iniciando um eixo importante para o entendimento pleno do controle, que é o de responsabilização dos agentes públicos através de sanções legais. A constituição ainda mantém o Tribunal de Contas, embora retire do Senado a aprovação da indicação do Ministro pelo Presidente.

Em 1946, o contexto político de redemocratização após um regime ditatorial justifica a presença de maior enfoque ao controle e à prestação de contas da administração pública. A constituição, assim, volta a apresentar os mecanismos presentes em 1934, ainda que com abordagens um pouco distintas. O artigo 7º assegura a não intervenção dos estados nos municípios, com exceção para observar a prestação de contas da administração. A Carta também volta a dar a competência de julgar as contas do Presidente ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas. Além de, no artigo 22, versar que a administração financeira será fiscalizada nos Estados e

Municípios conforme o que se estabelecer nas Constituições Estaduais. Também volta a ser necessária a aprovação do Senado para a nomeação do Ministro do Tribunal de Contas pelo Presidente. O texto dos artigos que versam sobre isso permanece igual à Constituição de 1934, e ainda acrescenta o que diz a de 37 sobre ser crime de responsabilidade o Presidente atentar contra a probidade administrativa e a guarda e o legal emprego do dinheiro público.

A Carta de 1967, feita em meio a outro período autoritário, desta vez a Ditadura Militar, repete alguns pontos das constituições anteriores, ainda que o contexto político tenha mudado radicalmente. No entanto, é válido ressaltar que essa constituição foi complementada por uma série de Atos Institucionais nos anos subsequentes, que reforçaram o caráter autoritário do Estado brasileiro, dando pouco espaço a questões como o *accountability*. Sendo assim, é repetida a autonomia dada aos municípios, salvo casos de observância da prestação de contas. Porém uma novidade se faz presente: surge a ideia explícita de controle interno. Segundo o artigo 72,

O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a: I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (CF 1967, art. 72).

É interessante notar que o controle interno surge com uma lógica diferente, pautada em três grandes eixos: o do estímulo ao controle externo; o do acompanhamento de programas do Governo; e o da avaliação dos resultados alcançados. Este último atinge uma dimensão até então não contemplada e mais próxima às auditorias de *performance*, comentadas anteriormente. Neste sentido, como serve também de suporte para o controle externo, abre-se uma oportunidade para que o controle interno passe a incentivar maiores auditorias de desempenho, além das de legalidade e as financeiras. Os demais dispositivos sobre o Tribunal de Contas permanecem iguais em termos gerais, embora possa se observar maior detalhamento nas atribuições, indicando uma evolução de importância da questão perante os assuntos da administração pública brasileira.

Finalmente, em 1988, há a chamada ‘Constituição Cidadã’, tendo em vista sua ampla definição de direitos sociais, civis e políticos. Mecanismos de participação importantes foram previstos, em áreas como a assistência social, educação e cultura, por exemplo, o que permitiu caracterizar a constituição como de fato mais inclusiva quanto à participação da sociedade civil.

Pela primeira vez se menciona de forma direta os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, versando sobre suas competências como controle externo das esferas de governo correspondentes. O que chama maior atenção é o § 4º do artigo 31, que declara vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. No entanto, não se dispõe que os Tribunais de Contas Municipais (TCM) já criados sejam extintos, razão pela qual permanecem operando os TCM de São Paulo, criado em 1968, e do Rio de Janeiro, criado em 1980. Caso não fosse vedada a criação de demais TCM, a possibilidade de cada município criar o seu e com isso não ser obrigado a

ter suas contas julgadas pelos Tribunais Estaduais, levaria a uma situação de pouca independência garantida.

Quanto às demais atribuições, pouco é alterado, além do maior detalhamento destas, dando ênfase na fiscalização orçamentária e operacional de todos os órgãos do governo, incluindo empresas públicas e autarquias. Por exemplo, é incluída a fiscalização da legalidade dos atos de admissão pessoal da administração direta e indireta, no inciso III do artigo 71. Também é alterada a forma de escolha dos ministros. Um terço passará a ser escolhido pela Presidência da República, sendo que dois desse 1/3 sejam alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo próprio Tribunal; e os outros 2/3 advindos do Congresso Nacional. Essa mudança é parte importante para garantir a independências dos órgãos de controle, além de sua própria representação perante a sociedade, já que a maioria de sua composição será escolhida por representantes do povo.

Ainda cabe citar o enfoque dado ao controle interno, versando mais sobre suas disposições legais, e sendo uma complementação do que havia surgido em 1967. Assim, o artigo 74 determina:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (CF 1988, art. 72).

Por fim, o maior destaque ao Ministério Público pela Constituição de 88, como outro órgão de representação popular e fiscalização da legalidade de atos administrativos, também aperfeiçoa o mecanismo de controle brasileiro, ainda que não disponha diretamente da prestação de contas dos agentes públicos.

Dessa forma, se buscarmos analisar os artigos 70 a 75 da Constituição de 1988, pouco veremos de inovação quanto à Constituição passada, de 1967. Os artigos 70 e 71 da nova Carta são basicamente um aprofundamento do artigo 71 da Carta de 1967, salvo os detalhes acima colocados. Ambos os artigos 73, de 1967 e de 1988, também dispõe sobre os mesmos mecanismos, salvo alterações, como o modo de composição dos conselheiros dos Tribunais, como também já notado. O artigo 74 de 1988, versando sobre controle interno, é também baseado no artigo 72 de 1967, com poucas alterações textuais.

Os artigos que podemos dizer que realmente surgiram em 1988 são o 72 e o 75. Sendo que o primeiro dispõe sobre competências do Tribunal de Contas no suporte a uma Comissão a ser formada pelo Congresso - e detalhada no artigo 166 - para apreciar projetos de lei relativos ao plano

plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Ainda assim, esse suporte é necessário apenas se os esclarecimentos exigidos aos responsáveis não sejam satisfatórios, pouco envolvendo, portanto, os órgãos de controle externo. O Artigo 75, por sua vez, discorre que as normas dispostas nos artigos anteriores se aplicam, no que couber, aos demais Tribunais de Contas, estaduais e municipais, ainda ressaltando que cada constituição estadual deverá dispor sobre a organização de seus Tribunais respectivos, apenas sendo obrigados a ter sete conselheiros.

Tendo feita essa análise de base legal e estabelecida uma linha evolutiva entre as constituições brasileiras, podemos chegar a algumas conclusões. A partir de 1934, que é quando ocorrem maiores transformações institucionais, as diferenças entre as Constituições são poucas, revezando entre maior ênfase e detalhamento conforme o contexto político brasileiro, se mais democrático ou autoritário. Algo se avançou no controle interno e em órgãos de controle para outras esferas que não somente a federal, e isso se constitui como ponto importante para a *accountability*. No entanto, se observamos a estrutura mais conceitual do sistema de controle no Brasil, podemos perceber que ele está intimamente vinculado à ideia de fiscalização orçamentária e, em última medida, operacional. Utilizando os termos de World Bank (2001), começamos em uma auditoria financeira, em que praticamente todas as Constituições tocaram nesse ponto; avançamos em direção a uma auditoria de *compliance*, sobretudo se analisarmos a ênfase na fiscalização operacional dada na Constituição de 88; mas, pelo menos no controle externo, não atingimos a dimensão da *performance*, que trata do desempenho dos agentes públicos em suas políticas, e que é a essencial para uma real efetividade de *accountability*. Mesmo quanto ao controle interno, ainda que se disponha avaliar os programas governamentais, há grande discussão se essa avaliação ainda assim não fica restrita ao campo da verificação de conformidades de contrato ou operação, voltando novamente às duas primeiras dimensões citadas.

### **3. METODOLOGIA**

Em termos metodológicos, procurei, de início, estabelecer tal conceituação teórica, sobretudo pra identificar o debate sobre o controle da Administração Pública e como ele caminhou no caso brasileiro. Para isso é que foi feita a análise histórica das Constituições, como observado no final do capítulo anterior.

Tendo feita a análise conceitual-legal, comparei modelos institucionais dos órgãos de controle externo, os Tribunais de Contas Estaduais, e interno, neste caso a CGU. Para os TCEs, verifiquei a existência de um modelo padrão, caracterizando o funcionamento dos 27 tribunais estaduais existentes. E para a CGU, tracei um modelo institucional de atuação, que permitiu comparações organizacionais entre os órgãos. Esse modelo de atuação foi ainda acompanhado de



entrevista com o chefe substituto da CGU – Regional São Paulo, Pedro Antunes Alexandre, que forneceu dados sobre as características de atuação do órgão e detalhes sobre o Método de Sorteio Público pra Fiscalização de Municípios, dando maior base teórica e descritiva a este trabalho.

A análise dos órgãos de forma prática consistiu em utilizar a base de sorteios da CGU (que contém os relatórios feitos pelo órgão nas auditorias realizadas em municípios sorteados<sup>6</sup>) e, verificando os últimos realizados, sortear dois municípios de cada estado do Brasil. Esse sorteio foi feito pegando-se dois relatórios por estado a partir do sorteio 33, feito em 2010<sup>7</sup>. Caso o estado não possuísse dois relatórios naquele sorteio, utilizar-se-iam os sorteios anteriores: 32, ou 31, em caso de outra negação, e assim por diante. A intenção foi selecionar gestões municipais em que se tivesse um grau de certeza de que os Tribunais de Contas Estaduais já julgaram as contas dos prefeitos, tornando possível uma comparação de atividades entre os órgãos. Também foi feita uma análise de irregularidades nas gestões municipais analisadas. Tal análise se deu a partir da observação de existência de contrapartida municipal financeira na irregularidade constatada pela CGU, para só assim poder estabelecer paralelo com a atuação do Tribunal de Contas Estadual. A partir disso, também busquei verificar se a questão apontada apresentava impactos relevantes para as áreas de saúde, educação e assistência social, ou se envolvia um processo licitatório com a soma de mais de R\$ 50.000,00, o que indicaria grande impacto aos cofres públicos<sup>8</sup>. Após utilizar base de dados da CGU, encaminhou-se para os TCE's, buscando os pareceres prévios das contas dos prefeitos de cada município sorteado, quando possível anexados aos relatórios que motivavam as decisões dos Tribunais. Todos os municípios sorteados foram listados e se encontram no anexo deste trabalho.

A partir daí, pretendeu-se olhar se o julgamento das contas destas gestões municipais pela CGU possui o mesmo teor e resultado do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas Estadual responsável. Com essa comparação, buscou-se partir para a conclusão quanto à efetividade da fiscalização e julgamento das contas, já que ela nos permite afirmar se há um descompasso entre os órgãos e, assim, colocar possíveis pontos que explicam esse fato.

Sendo assim, tive como hipótese, primeira e principal, a diferença na abordagem entre os órgãos de controle aqui estudados. Neste aspecto, diferentes dimensões da accountability são tocadas. Como segunda hipótese, tem-se a disparidade de efetividade dos Tribunais de Contas Estaduais perante a Controladoria Geral da União. Este ponto pode se justificar a partir da diferença

---

<sup>6</sup> É válido notar que o sorteio feito pela CGU engloba municípios de até 500.000 habitantes, excetuando-se as capitais estaduais, de tal modo que essas e os demais são fiscalizados por outros órgãos de controle.

<sup>7</sup> Caso houvesse mais de dois municípios de cada estado num mesmo sorteio da CGU, a metodologia empregada foi de utilizar os primeiros em ordem alfabética – de A a Z – para garantir a aleatoriedade do processo.

<sup>8</sup> O detalhamento maior desse processo foi feito no capítulo 7, que trata especificamente da análise prática dos relatórios da CGU.

de modelos institucionais entre os órgãos de controle, que novamente refletem no teor dos resultados produzidos.

#### **4. CGU: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E ATUAÇÃO**

Sendo a Controladoria Geral da União um órgão de controle interno, cabe destacarmos atribuições esperadas e sua inserção no sistema de controle como um todo. Como já observado, no Brasil passa-se a incluir sistemas de controle interno a partir da Constituição de 1967, sendo que em 1988, este sofre de maior aprofundamento em suas atribuições. De acordo com a Carta vigente, ele atua em quatro eixos. O primeiro é a avaliação de metas do plano plurianual, da execução de programas e do orçamento da União. O segundo se baseia na comprovação de legalidade e na verificação de resultados de eficiência e eficácia de despesas do orçamento público. Já o terceiro calca no controle das operações de crédito, avais e garantias, além dos direitos e deveres da União. O quarto eixo se concentra em apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

##### **4.1 Definição e Histórico**

A Controladoria Geral da União (CGU)<sup>9</sup> é um órgão de controle interno do Governo Federal criado por meio da Lei 10.683 de 28 de maio de 2003. É responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos de defesa do patrimônio público e incremento da transparência da gestão, todos em âmbito do Executivo. Isso se dá através de atividades integradas de auditoria pública, ouvidoria, correição, controle interno e prevenção e combate à corrupção. A CGU também exerce a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição, e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

Antes da criação em 2003, as atividades de controle interno eram exercidas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) – vinculada, à época, ao Ministério da Fazenda. E as atividades de ouvidoria eram então desempenhadas pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) – vinculada ao Ministério da Justiça. Ambas passaram a fazer parte da então Corregedoria Geral da União em 28 de março de 2002, com o Decreto nº 4.177. A Corregedoria, instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31, visava combater, no âmbito do Executivo Federal, a fraude e a corrupção, além de promover a defesa do patrimônio público.

---

<sup>9</sup> As informações registradas nesse capítulo foram extraídas do sítio da Controladoria Geral da União e através de entrevista com o Chefe Substituto da CGU – Regional São Paulo, Pedro Antunes Alexandre, realizada no início do mês de agosto. Sítio eletrônico disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/> > Acesso em 15 de out. de 2014.

Em 2006 a estrutura da CGU é alterada por meio do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro, com vistas de conferir maior eficácia ao trabalho da instituição, já que se cria a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), que visa formar mecanismos de antecipação ao ato da corrupção, indo além de seu combate e criando meios para sua prevenção.

Em 2013, com o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro, outras mudanças são feitas: a SPCI passa a ser chamada Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, que começa a dispor de uma estrutura compatível com suas atribuições, já que estas foram aumentadas através das Leis de Acesso à Informação (LAI), de Conflito de Interesses e de Anticorrupção, que entraram em vigor após 2006. Assim, passam a trabalhar de uma perspectiva mais integrada de controle interno, ao juntar serviços antes mais esparsos, como a Ouvidoria, Corregedoria, Controle Interno e Prevenção da Corrupção. Essa integração foi por vezes reforçada como crucial por Pedro Antunes Alexandre, como forma de garantir efetividade ao sistema de controle.

#### **4.2 Estruturas e Competências**

A estrutura da Controladoria Geral da União está detalhada na figura 1. O órgão possui status de Ministério e se divide em três áreas: administrativa, estratégica e finalística. A administrativa cuida dos trâmites internos do órgão, enquanto a estratégica pensa em seu planejamento e desenvolvimento institucional. No entanto, é na área finalística que as principais atividades do órgão estão concentradas. Ela possui quatro secretarias: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC); Ouvidoria-Geral da União (OGU); Corregedoria-Geral da União (CRG) e Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Suas competências foram determinadas de acordo com a lei de sua criação, nº 10.683/03, e com o Decreto nº 8.109.

Figura 1 Organograma da Controladoria Geral da União (CGU)



Fonte: Controladoria Geral da União.

### a) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (SPTC)

A SPTC atua na formulação, coordenação e fomento a programas e ações que visam prevenir a corrupção no setor da administração pública e na sua relação com o setor privado. Busca, assim, em suas atividades, promover a transparência, o acesso à informação, o controle social, a conduta ética e a integridade nas instituições públicas e privadas. Procura também a cooperação com órgãos nacionais e internacionais que também atuam na prevenção da corrupção. Além disso, fomenta estudos e pesquisas relacionadas à área, com o intuito de difundi-los posteriormente.

Internamente, a Secretaria possui a Diretoria de Transparência e Controle Social e a Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional, que dividem as atribuições referenciadas acima.

#### **b) Ouvidoria-Geral da União (OGU)**

A Ouvidoria-Geral da União é encarregada de exercer a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Essa supervisão é pautada pela orientação da atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos, pelo exame das manifestações de prestação dos serviços públicos e pela adoção de medidas corretivas e preventivas para os responsáveis pela prestação de serviço inadequada. Também procura incentivar formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Internamente, a OGU se divide em Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão, Coordenação-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias e Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação. Sendo assim, as competências destacadas do órgão são divididas nessas estruturas.

#### **c) Corregedoria-Geral da União (CRG)**

A Corregedoria-Geral da União visa combater a impunidade na Administração Pública federal, mantendo, portanto, as atribuições de sua criação, em 2001. Ela promove, coordena e acompanha a execução de ações disciplinares de apuração da responsabilidade administrativa dos servidores públicos. Também capacita os servidores para integrarem comissões disciplinares, fazendo seminários de discussão e exposição das melhores práticas relativas ao Direito Disciplinar e fortalecendo as unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo federal (SisCOR), no qual a Corregedoria exerce as atribuições de órgão central do sistema.

Internamente esse órgão possui tais divisões: Corregedoria-Adjunta da Área Econômica (Corec), Corregedoria-Adjunta da Área de Infraestrutura (Corin), Corregedoria-Adjunta da Área Social (Coras), Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados e Coordenação-Geral de Monitoramento de Processos Disciplinares.

#### **d) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Para isso, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados, desde que realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União. É essa secretaria que concentra, por exemplo, as atividades de auditoria e fiscalização de municípios por sorteio. Suas atividades são a

auditoria e avaliação de resultados das gestões dos administradores públicos federais, apuração de denúncias e representações, controle das operações de crédito e apoio aos órgãos de controle externo.

Internamente, a SFC está organizada em: Diretoria de Auditoria da Área Econômica (DE); Diretoria de Auditoria da Área Social (DS); Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura (DI); Diretoria de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia (DR); Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle (DC) e Diretoria de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho (DP). Justamente por concentrar as atividades centrais do sistema de controle interno, é essa área que possui maior orçamento e, conseqüentemente maior pessoal, tanto na sede, em Brasília, como nas Controladorias Regionais.

### **4.3 Estrutura de participação**

Elemento importante na análise de um órgão de controle, seja ele interno ou externo, é sua estrutura de participação, ou seja, quais são os mecanismos que o órgão possui que permitem a ação conjunta da sociedade, indo além de uma mera transparência de dados e fatos. No caso da CGU, formalmente pode-se destacar a existência do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) que está previsto na lei 10.683/03 de criação da CGU. A lei ainda diz que este deve ser composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal.

Nas atribuições de cada Secretara da área finalística, as que mais lidam na interação com a sociedade são a Ouvidoria-Geral da União, uma vez que trata do atendimento de demandas e reclamações da sociedade perante aos serviços da Administração Pública, e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, promovendo campanhas e ações que envolvem conscientização para a prevenção da corrupção, mas também incluem participação direta do cidadão em algumas ações. Exemplo disso são eventos que podem ser encontrados no sítio da CGU, como a 5ª edição do STPC Café que promove um debate público sobre “Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica: uma visão holística do contexto brasileiro”. O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público<sup>10</sup> é outro exemplo de mecanismos de participação dentro do órgão. O programa visa capacitar os cidadãos para o exercício do controle social dos recursos públicos, sobretudo em dimensões locais, onde outros órgãos como os Conselhos Municipais estão mais próximos e deliberam sobre questões mais específicas do local. Segundo informações do próprio Pedro Alexandre, esse programa veio a partir da constatação de irregularidades de gestões locais,

---

<sup>10</sup> Mais informações sobre esse programa se encontram no link: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/olho-vivo/>> Acesso em 04 de Nov. de 2014.

identificadas em auditorias do órgão, mas que não estavam relacionadas à corrupção ou à má fé de gestores públicos. Entendeu-se, assim, que essas gestões, e sobretudo os órgãos de controle social lá presentes, necessitavam de maiores instruções para gerir e acompanhar o uso do dinheiro público. Programa semelhante foi o FGP: Fortalecendo a Gestão Pública, criado também sob essa demanda.

Ainda tem destaque a Revista da CGU, que reúne artigos que abordam os temas de: controle interno, correição, ouvidoria, transparência e prevenção da corrupção. Assim como em outros órgãos, o periódico já faz parte da CGU e busca promover aprofundamento de discussões que envolvem suas próprias atividades, sendo para isso aberto a pessoas que não fazem parte de sua organização interna.

#### **4.4 Atuação junto ao controle externo**

Durante a entrevista com Pedro Antunes Alexandre, um dos objetivos foi verificar qual a interação que a CGU tinha com órgãos do controle externo, tendo em vista os propósitos deste trabalho. Pelo menos do ponto de vista da CGU – Regional São Paulo, foi possível observar a ausência de interações com o Tribunal de Contas Estadual de São Paulo, e é possível dizer que isso se estende para as demais regiões brasileiras. Porém, comentou-se que a atuação conjunta – no sentido de fornecer suporte ao controle externo, como determina a Constituição – se dá com o Tribunal de Contas da União. Pedro comentou inclusive que acredita que o TCU está um passo à frente da CGU no aspecto de teor das auditorias realizadas. Pra ele, enquanto o Tribunal já realiza auditorias que visam avaliar eficácia, eficiência e efetividade das ações públicas, a CGU está num momento de transição entre essa dimensão e a dimensão do *compliance*, discutida e aprofundada na parte teórica deste trabalho.

Com relação à crença num possível alinhamento de atuação entre os TCEs e a CGU, Pedro se mostrou cético mesmo em longo prazo, dado que pra ele, apesar de cumprirem importante papel, o teor das auditorias feitas pelos Tribunais Estaduais é distante daquele observado na CGU. No primeiro, ainda se concentram análises de caráter contábil (aspecto que será observado na parte analítica deste trabalho), distantes das análises de *compliance* feitas pela CGU.

#### **4.5 O Processo de fiscalização da CGU**

Tendo explicitada a organização interna da CGU, cabe agora concentrar atenção em suas atividades de auditoria, sobretudo aquela de fiscalização de municípios por sorteio, cuja base de dados foi de utilidade para estabelecer comparações de atuações organizacionais com os Tribunais de Contas Estaduais. Sendo assim, a entrevista com Pedro Antunes Alexandre foi importante para esta etapa, já que, até então, conhecia pouco sobre detalhes do método realizado.

A fiscalização de municípios por sorteio, conforme já dito, é realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que também por isso concentra maior pessoal e orçamento em sua estrutura. Até o presente momento, foram realizados 40 sorteios públicos, num total de mais de 2.000 municípios brasileiros<sup>11</sup>, sobre processo de aleatoriedade. Tal processo, segundo a entrevista feita, está em fase de reformulação, de modo que em breve pode ter acrescentado o método de matriz de risco, para indicar previamente os municípios que serão fiscalizados. Isso tenderia a reduzir custos de operação e ser mais efetivo na observação de irregularidades, ainda que os méritos de um processo aleatório se façam visíveis. No entanto, a previsão é que o órgão trabalhe com os dois métodos: aleatoriedade pelo sorteio público e matriz de risco.

Em termos de execução das auditorias nos municípios, tem-se uma descentralização de responsabilidade sobre esse planejamento de atividades para as unidades regionais da CGU, que organizam o efetivo que irá a campo, assim como fazem o planejamento prévio e a produção do relatório de auditoria. Em média se gasta uma semana planejando, duas na visita de campo, e mais uma na produção do relatório, totalizando um mês para o processo completo. Segundo Pedro Alexandre, chega a serem destinados de 6 a 7 auditores para o município sorteado.

Na relação com a política local, não se percebe, segundo Pedro, algum padrão de conflito com os gestores durante o processo de fiscalização, embora ele já tenha notado interesse da Câmara Municipal local pelo objeto da fiscalização – motivada, por vezes, por questões políticas em relação ao prefeito. Também ocorre de algumas irregularidades identificadas não estarem associadas à corrupção ou má fé do agente público, e sim a particularidades locais, de falta de estrutura ou orçamento inadequado. Para isso, embora os auditores não possam chegar a deixar de relatar esses pontos, procuram deixar de forma mais relevada nos relatórios. Essa percepção foi inclusive motivo de criação de programas da própria CGU para prevenir o bom uso do dinheiro público, como foi dito no final do ponto 4.3 deste capítulo.

O encaminhamento dos relatórios produzidos aos Ministérios é acompanhado de uma pressão popular para que se tomem iniciativas com vistas de corrigir ou punir as irregularidades observadas, dado que os relatórios são publicizados e as próprias mídias locais tendem a pressionar ações neste sentido. No entanto, a atuação do Ministério varia muito da irregularidade apontada, já que esta pode estar justificada sob outros fatores que não a má gestão do prefeito, ou podem ser corrigidas num pequeno prazo. Mesmo assim, existem corte de repasse das verbas federais ou ações mais punitivas junto ao Ministério Público Federal, embora esses sejam menos observados.

---

<sup>11</sup> Informação disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/01/cgu-realiza-40a-edicao-do-sorteio-de-municipios> > Acesso em 10 de ago. 2015.



Por fim, o impacto das ações da CGU é muito difícil de ser quantificado, tanto que até hoje não há dados públicos disponíveis sobre sua atuação, embora internamente o órgão esteja trabalhando nisso. No entanto, Pedro Alexandre considerou que as auditorias de pessoal geram grande retorno financeiro, pois identificam pagamentos irregulares de salários, por exemplo. Como também o órgão não atua de forma isolada e independente de outros, o desfecho de irregularidades identificadas depende também do encaminhamento dado pelos Ministérios, por exemplo, embora as recomendações feitas tenham um caráter importante de julgamento do uso de recursos públicos federais. Quanto ao caráter da auditoria de fiscalização feita pelo órgão, Pedro Alexandre considerou que o ideal seria transferir para as controladorias internas de cada órgão fiscalizado a responsabilidade de verificar a *compliance* das ações tomadas, enquanto que a CGU estaria focada na dimensão da *performance* dessas ações, chegando por vezes a servir como consultoria para os órgãos fiscalizados, observando um diagnóstico e propondo recomendações, além de atuar sobre um perspectiva mais integrada de controle<sup>12</sup>.

## 5. OS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS

Diante do que foi exposto na parte conceitual, entende-se que os Tribunais de Contas operam como um braço técnico do legislativo, conforme definido no artigo 71 da Constituição Federal de 1988: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)”. Estão submetidos ao julgamento deste órgão todos aqueles envolvidos na administração direta e indireta bem como em valores, bens e dinheiros públicos, podendo aplicar sanções àqueles que não atendem aos critérios de legalidade. Atualmente, existem no Brasil trinta e três tribunais, sendo vinte e seis destinados aos estados, seis dedicados apenas a municípios<sup>13</sup> e um para a União. Neste capítulo nos aprofundaremos em como se dá o controle dos Tribunais de Contas estaduais quando apreciando as contas dos chefes dos executivos estadual e municipal. Sendo ele de interesse mútuo para os dois trabalhos desenvolvidos sobre controle e

---

<sup>12</sup> Sobre isso, o debate vem sendo aprofundado, valendo a pena a leitura de: Auditors, The Institution of International. (IIA) *As Três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*. 2013.

<sup>13</sup> Desses Tribunais, dois são dedicados exclusivamente ao exame das contas de apenas um município; são os casos dos TCMs de São Paulo (TCM-SP) e Rio de Janeiro (TCM-RJ), e que a Constituição de 1988 proibiu de serem criados novos. Os outros quatro tribunais se dedicam ao exame das contas de todos os municípios daqueles estados a que correspondem, sendo outro órgão estadual o responsável pelas contas do governador do estado. São os casos da Bahia, Ceará, Goiás e Pará.

efetividade dos Tribunais de Contas, tal parte é compartilhada<sup>14</sup> entre os dois estudantes envolvidos com o tema, salvo pequenas alterações feitas para adaptar o conteúdo a cada relatório.

Em especial neste capítulo analisaremos as estruturas que compõem os Tribunais de Contas estaduais brasileiros. Como visto anteriormente, as competências atribuídas aos tribunais são definidas nos cinco artigos presentes na Constituição Federal de 1988, na qual o sistema de controle externo nos diversos níveis da federação foi desenhado de forma independente e não conectada. Esta, portanto, não abrange de que modo deve ser estruturado o funcionamento e as estruturas internas que compõem os tribunais.

Do ponto de vista legal, a estruturação do órgão de controle nos Estados e Municípios depende de legislação – lei orgânica -, aprovada pelo Poder Legislativo Estadual, que definirá, assim, quais elementos institucionais serão definidos por meio do Regimento Interno, elaborado por meio de consenso pelos Conselheiros. Esta ausência de normas gerais dentro da federação brasileira sobre os órgãos de controle transforma procedimentos jurídicos em instrumento de poder dos altos membros dos Tribunais de Contas. Ademais, a alta flexibilização das normas promove uma singularidade em cada Tribunal de Contas estadual, tornando a compreensão do órgão e de suas atividades mais complexa. Em linhas gerais, as Constituições estaduais seguem o modelo federal, em que a titularidade do controle externo é do Legislativo, deixando, porém, para leis complementares as demais normatizações, incluindo competência, jurisdição, organização, bem como os modelos de processo.

Ou seja, para as regras de tramitação processual, dada a inexistência de um modelo nacional, os Legislativos estaduais optaram por transferir aos próprios Tribunais de Contas a sua regulamentação, por meio de seus Regimentos Internos, aprovados pelos próprios conselheiros. Assim, tanto os prazos para apresentação dos resultados das auditorias às Assembleias estaduais e municipais, as elaborações de recomendações, bem como as regras de publicidade do seu conteúdo, são definidas pelos próprios órgãos de controle, podendo ser alteradas a qualquer momento (Brelàz, Fernandes e Elmais, 2014). De todo modo, na seção a seguir, trataremos da estrutura dos Tribunais de Contas.

## **5.1 Estrutura Interna**

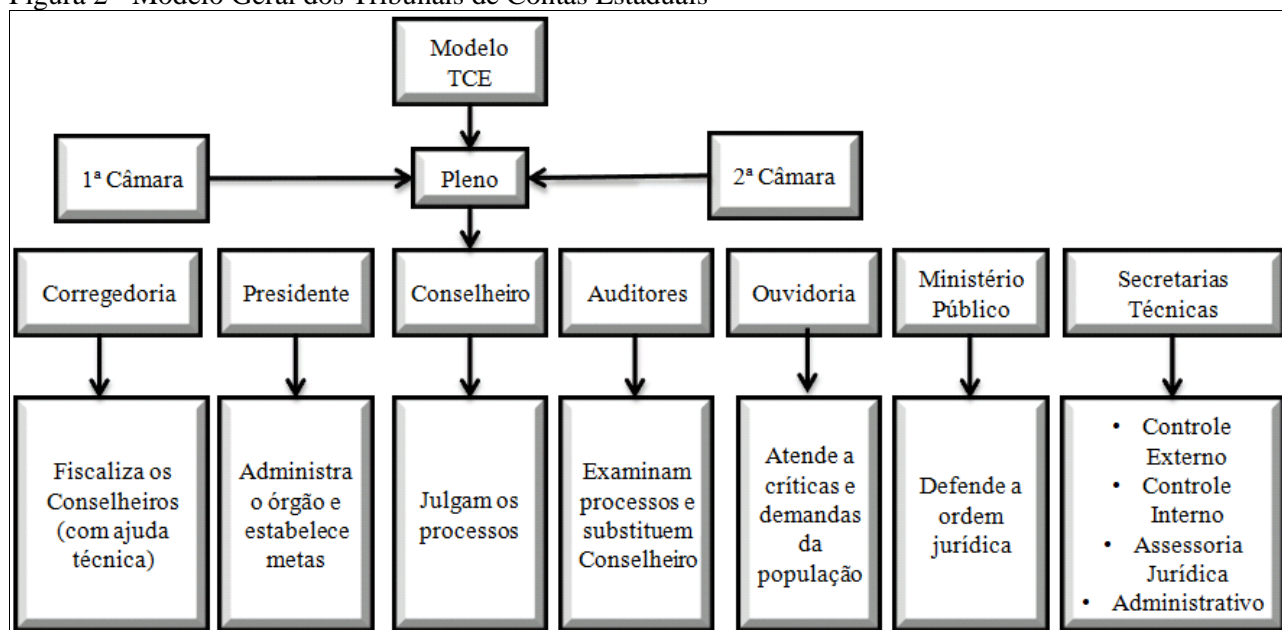
A estrutura interna explicitada a seguir é fruto de um estudo da estrutura individual de cada Tribunal de Contas estadual resultando em um modelo geral mostrado na figura abaixo; os

---

<sup>14</sup> Neste capítulo, houve compartilhamento de informações da pesquisadora Luciana Elmais, que realiza trabalho semelhante de análise dos Tribunais de Contas, sob a mesma modalidade de pesquisa – PIBIC - e sobre supervisão do mesmo orientador, prof. Gustavo Fernandes.

insumos necessários para gerar este modelo geral foram coletados nos sites de cada tribunal, em seus regimentos internos, resoluções e lei orgânica.

Figura 2 - Modelo Geral dos Tribunais de Contas Estaduais



Fonte: Elaboração própria

#### a) Conselheiros

Cada tribunal estadual é formado por sete conselheiros, três destes nomeados pelo Governador, após sabatina da Assembleia Legislativa, sendo um auditor, um procurador e um de livre nomeação. Os quatro conselheiros restantes são nomeados pela Assembleia Legislativa. Todos devem ter idade superior ou igual a trinta e cinco anos, e menor que sessenta e quatro anos, reputação ilibada e vastos conhecimentos jurídicos, contábeis ou de administração pública. O cargo de maior prestígio dentro do órgão é vitalício e conta com atividades que se assemelham com as de um juiz. Suas principais atribuições se constituem, entre outras, de emitir pareceres sobre as contas de governo, julgar processos e determinar providências para atos processuais. É um cargo cobiçado por oferecer um salário por volta de R\$26 mil reais, carro oficial, plano de saúde, poder empregar entre 14 até 20 cargos comissionados. Assim como integrantes do Judiciário, os Conselheiros são membros do Poder, gozando de vitaliciedade.

Embora seja vedado aos conselheiros dedicar-se a atividades políticas ou assumir cargos paralelos com remuneração, é frequente a presença de políticos neste cargo, ou seja, grande parte dos indicados a ocupar tal posição já faz parte do jogo ou se relaciona com políticos. Paiva e Sakai (2014) realizaram um levantamento a respeito dos conselheiros de todos os tribunais de contas do país. O resultado evidenciou que a cada dez conselheiros, seis são ex-políticos. A necessidade de traquejo político para ocupar tal posição é inegável, porém, como visto no debate já exposto em sessão anterior, proposto por Blume e Voigt (2011) e Melo, Pereira e Figueiredo (2009), um

mecanismo autônomo de controle não deveria sofrer pressões políticas e econômicas. Para tanto seria necessário que não houvesse interferência dos poderes políticos Executivo e Legislativo neste órgão. Esta relação é mais um dos fatores estudados por Paiva e Sakai (2014), concluindo que 17% dos conselheiros são parentes de algum político local, sendo metade deles filhos ou pais de políticos. Ex-governadores e deputados são os cargos com maior relação de parentesco, justamente as posições que nomeiam os conselheiros. Pode-se levantar a hipótese que tais indicações são o reflexo de uma necessidade de neutralizar o papel fiscalizatório do tribunal.

Além do personalismo nas nomeações, foi descoberto que dos 238 conselheiros, 47 têm ocorrências na Justiça, sendo catorze destes por improbidade administrativa, justamente o que é fiscalizado pela sua função profissional. O Tribunal de Contas do estado de Goiás tem cinco dos seus sete conselheiros sofrendo algum tipo de processo, sendo esta a maior quantidade em um tribunal. Os Tribunais de Contas do estado do Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Roraima seguem a lista ocupando o lugar de quatro conselheiros processados dentre os sete. De todos os processados, onze são por irregularidades diversas (de gestão, eleitorais ou na própria nomeação ao TCE), dez respondem a processos penais por crimes aos quais não se tem acesso na consulta processual online, sete por peculato, seis por acumulação indevida de cargos ou salários, cinco por nepotismo (todos do TCE-GO), quatro por corrupção passiva, dois por crimes eleitorais, dois por crimes contra o sistema financeiro, dois por falsidade ideológica, um por homicídio, um por formação de quadrilha, um por sonegação fiscal e um por lavagem de dinheiro. (Paiva e Sakai 2014).

Tais informações abrem dúvidas a respeito da observância do pré-requisito de “reputação ilibada” para ocupar o posto de conselheiro, retirando a legitimidade e, com isso, podendo desmoralizar o órgão como um todo.

#### **b) Pleno**

É no Pleno onde ocorrem as sessões envolvendo todos os conselheiros do tribunal, nas quais decidem sobre pedidos de reexame, denúncias, auditorias e a instauração de tomadas de contas especiais.

#### **c) Auditores**

Os auditores atuam em caráter permanente e substituem conselheiros ausentes para férias, além de presidir comissões técnicas indicadas pelos conselheiros. Exercem também, em alguns casos, funções de conselheiros em âmbitos menores, em processos em que são relatores. Além disso, preparam pautas de julgamento e auxiliam na elaboração de votos, relatórios, acórdãos.

Vale ressaltar que a posição de auditor é de caráter técnico, não sendo permitidas nomeações por parte dos conselheiros.

#### **d) Ouvidoria**

A Ouvidoria é uma unidade do tribunal que visa o contato direto com a sociedade, é o canal pelo qual existe a aproximação dos Tribunais de Contas Estaduais com o povo. Suas atribuições envolvem assegurar o desenvolvimento e controle social da administração pública, recebendo manifestações sobre serviços, notícias de ações irregulares, e manifestações populares dos serviços utilizados pelos tribunais. É um canal para atender à sociedade informando sobre processos que tramitam nos tribunais, podendo ser identificado como o órgão dentro do tribunal com maior potencial em minimizar os custos de transação na relação entre sociedade e tribunal, gerando um controle sobre o próprio órgão de controle.

#### **e) Ministério Público**

O Ministério Público junto ao Tribunal promove a defesa da ordem jurídica em todas as despesas analisadas no tribunal. Funciona como outro órgão de representação popular e fiscalização da legalidade de atos administrativos, também aperfeiçoa o mecanismo de controle brasileiro, ainda que não disponha diretamente da prestação de contas dos agentes públicos. Assessora o desempenho das atividades técnicas jurídicas que tramitam no tribunal e presta atendimentos em assuntos vinculados ao Ministério Público Especial. Sua presença se torna necessária na medida em que o Ministério Público é um órgão não apenas de julgamentos, mas também de aplicação de sanções, e assim estimula o aperfeiçoamento da *accountability* gerada pelo Tribunal de Contas. Dos 27 Tribunais de Contas estudados todos possuem o Ministério Público presente em sua estrutura.

#### **f) Presidente**

O presidente do Tribunal é um dos conselheiros que, por ser eleito presidente, recebe uma série de atribuições como: pesquisar modos de modernização do órgão, assessorar planejamento e diretrizes, promover melhoras no desenvolvimento organizacional, presidir as sessões plenárias, convocar auditores para a substituição de conselheiros em caso de ausência, ter o poder de voto de desempate, determinar a realização de concursos públicos, dentre diversas outras atividades que compõem o cotidiano do tribunal.

#### **g) Corregedoria**

A Corregedoria é uma unidade de controle disciplinar por meio de inspeções e supervisões no tribunal. O corregedor é um dos conselheiros e auxilia o presidente nas funções de fiscalização da ordem.

#### **h) Secretaria de Controle Externo**

A Secretaria de Controle Externo é um órgão com alta variabilidade dentre os Tribunais de Contas Estaduais; em alguns casos aparece como uma unidade e outras como uma subdivisão de alguma unidade. Sua principal atribuição é realizar a fiscalização contábil, financeira e patrimonial de toda a Administração Pública quanto a sua legalidade. Ou seja, produzem principalmente relatórios e pareceres técnicos e auxiliam nas auditorias dos tribunais no julgamento dos gestores públicos estaduais e outros responsáveis pelos cofres públicos. Sua divisão interna varia entre os tribunais e pode ser por temas, no qual cada área da secretaria analisa um tema em todos os municípios - por exemplo, gastos com a saúde - ou por região, cuja análise é dividida por municípios.

Dentro da estrutura do órgão, as secretarias de controle externo compõem o braço técnico dentro do Tribunal de Contas. A tabela 2 mostra como se dão as Secretarias de Controle Externo nos TCE's. Os itens não preenchidos (-) são devidos a informações contidas em resoluções abertas apenas ao Tribunal ou com acesso extremamente complicado ao cidadão comum, evidenciando a falta de transparência dos tribunais.

Tabela 2 Organização das Secretarias de Controle Externo dos TCE's

Estado	Possui Departamento de Controle Externo?	Como se dá a divisão interna?	Formação Profissional	Particularidades
Acre	-	-	-	-
Alagoas	-	-	-	-
Amapá	-	-	-	-
Amazonas	Sim	Temática	Técnicos	-
Bahia	Sim	-	-	-
Ceará	Sim	Temática	-	-
Espírito Santo	Sim	Temática	Técnicos	-
Goiás	Sim	-	-	-
Maranhão	Não	-	-	Comissão Temporária
Mato Grosso	Sim	Temática	Técnicos	-
Mato Grosso do Sul	-	-	-	Comissão Temporária
Minas Gerais	Não	-	-	Comissão Temporária
Pará	Sim	-	-	-
Paraíba	-	-	-	Comissão Temporária
Paraná	Sim	Temática	-	-
Pernambuco	Sim	-	Técnicos	-
Piauí	-	-	-	-
Rio de Janeiro	Sim	-	Técnicos	-
Rio Grande do Norte	Sim	-	Técnicos	-
Rio Grande do Sul	Sim	-	Técnicos	-
Roraima	Sim	-	Técnicos	-
Rondônia	Sim	-	-	-
Santa Catarina	Sim	Regional	Técnicos	-
São Paulo	Sim	Regional	Técnicos	-
Sergipe	Sim	Temática	Técnicos	-
Tocantins	Sim	-	Técnicos	-
Distrito Federal	Sim	-	Técnicos	-

Fonte: Elaboração Própria

## 6. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS ÀS ANÁLISES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Antes de iniciar a análise propriamente dita dos relatórios da CGU, cabe indicar algumas ressalvas importantes a serem feitas. Primeiramente, é necessário levantar as dificuldades de mensuração da produção do serviço público, tendo em vista sua natureza diversificada, que o diferencia do setor privado, cujo bom desempenho pode ser aproximado por uma unidade, que é o lucro. Em seguida, é relevante trazer uma série de desafios de abordagem do tema corrupção. Definir seu conceito e sua aplicação se constituem como pontos importantes, para evitar generalizações e esclarecer a metodologia adotada neste trabalho de análise da atuação municipal. Por fim, é preciso que se diferencie daquilo que vamos considerar como corrupção – aqui tratada por ineficiência ativa – e o que vamos considerar por práticas ineficientes, mas que não envolveram ganhos privados pelo abuso de cargos públicos – e que iremos denominar de ineficiência passiva. Isso objetiva esclarecer algumas das dificuldades encontradas pelas gestões municipais na produção de bens e serviços públicos, assim como o teor das irregularidades apontadas pelos órgãos de controle na análise dessas gestões. Essa análise não leva em conta, geralmente e em grande

relevância, tais dificuldades aqui discutidas, razão pela qual se fazem necessárias de serem incluídas no debate, como forma de compreender a totalidade da atuação estatal e seus desafios relacionados.

### **6.1 Os desafios de mensurar a produção do serviço público**

O papel da administração pública é um processo complexo, dificultando a avaliação de desempenho, tendo em vista as diversas dimensões abrangidas pelo Estado. A avaliação da atuação do corpo burocrático encarregado da ação estatal é uma condição necessária para a existência da democracia: verifica sua capacidade de entender e atender satisfatoriamente às demandas sociais.

A incapacidade de perfeito monitoramento da administração pública decorre da assimetria de informação existente entre a sociedade e os atores públicos, permitindo que o corpo burocrático desvie a ação estatal do pleno atendimento às demandas coletivas, no intuito de cumprir uma agenda própria. Trata-se do já consagrado problema do agente-principal (EISENHARDT, 1989). A *performance* de um Estado democrático, e a sua subsequente mensuração, não se restringem, portanto, à definição de uma métrica, mas também em seus objetivos, que são difusos e variam de acordo com as demandas da sociedade.

Nesse contexto, a mensuração de produção do serviço público apresentou considerável avanço prático, sobretudo com a ascensão do conceito de Reforma do Estado e os debates sobre o chamado *New Public Management* (Nova Gestão Pública). Nele se fizeram mais recorrentes os discursos sobre a necessidade de quantificação da eficiência e análise de resultados como modelos orientadores da atuação do setor público. O controle de procedimentos e provisão centralizada de bens e serviços passa então a dar um lugar a um Estado regulador, cuja necessidade de mensuração é mais incidente.

Pela proximidade do modelo de controle por resultados e metas do setor privado, alguns paralelos de modelos de gestão podem ser feitos restando, porém, diferenças fundamentais para caracterizar a mensuração de resultados do setor público, em virtude de sua natureza multidimensional.

Suzuki e Gabbi (2009) destacam essas dificuldades ao indicar alguns exemplos. Por exemplo, o setor público tende a possuir menor flexibilidade de recursos humanos do que o privado, o que dá menor margem no atendimento de alguns resultados. Ao contrário da empresa, cuja finalidade pode ser sintetizada no lucro, o setor público possui objetivos mais difusos e menos palpáveis - como o bem estar dos cidadãos, o seguimento de princípios democráticos e republicanos, por exemplo - o que também gera implicações na sua atuação. Isso sem contar os fatores exógenos à competência estatal, como o fornecimento de serviços e bens meritórios por parte do mercado e de organizações não governamentais - que dividem a integralidade do



atendimento à sociedade -, ou a influência da economia internacional no resultado do serviço público e na percepção dos cidadãos. Isso tudo além da indefinição do tempo adequado para se avaliar uma ação, tendo em vista os objetivos difusos já expressos.

É evidente que esses desafios se constituem como ponto importante se os analisamos sob a ótica do desempenho do setor público, que se relaciona mais à avaliação de *performance*, e não a um simples monitoramento, como seria nas dimensões financeira e de legalidade, já tratadas neste trabalho. Sendo assim, essas dificuldades são intensificadas à medida que é aumentado o grau de exigência dos órgãos de controle. Caso as auditorias sejam financeiras ou de legalidade, é mais clara a identificação de irregularidades, uma vez que há parâmetros a serem seguidos, no caso a eficiência (que ainda assim apresenta algumas dificuldades, que serão desenvolvidas mais a frente) e a lei, que dita quais procedimentos são válidos ou não. No caso das auditorias de desempenho, ou *performance*, os desafios são maiores, dada a abrangência que assumem ao se propor a avaliar se houve ou não mudanças em condições que afetam algum problema previamente identificado.

No caso da CGU, há ainda a predominância de um modelo de auditoria financeiro-legal; no entanto, a discricionariedade dos auditores chega por vezes a atingir a dimensão da *performance*. Por exemplo, ao definir se determinada ação tomada por uma Prefeitura está impactando no funcionamento adequado de um dado serviço, utilizam-se instrumentos de avaliação que ultrapassam questões financeiras e de cumprimento das regras, e que podem implicar uma avaliação de desempenho daquele governo.

Já para o caso dos Tribunais de Contas Estaduais, essa identificação não possui tantas dificuldades, uma vez que trata-se de verificar o cumprimento de exigências financeiras e determinações legais.

Por fim, ainda que os órgãos de controle não atinjam o ponto da avaliação, é notável que o julgamento de uma administração municipal, neste caso, apresenta questões que não podem ser descoladas de uma análise geral que considere a abrangência de fatores e a incompletude do Estado em lidar com todas as demandas públicas. No caso dos municípios auditados por sorteio pela CGU, esse fator apresenta maior destaque, por se tratar de cidades com até 500.000 habitantes. Ainda que estas sejam maioria no país, apresentam carências de estrutura na gestão e de recursos, componentes que intensificam as dificuldades de atendimento às demandas da sociedade. Isso foi inclusive, tema da entrevista realizada com Pedro Antunes Alexandre, que expôs a observação de dificuldades estruturais nas gestões municipais, que fazem com que as irregularidades percebidas não estejam diretamente ligadas à responsabilização clara do gestor municipal.

## **6.2 Definindo corrupção: características e problemas**

A relação agente-principal cunhada por Eisenhardt (1989) novamente é útil para entendermos como se dá a corrupção. Esta pode ser classificada como um problema de agência, em que os propósitos do principal (população) passam a não corresponder mais aos propósitos do agente (corpo burocrático). No entanto, essa não correspondência não significa única e exclusivamente uma prática de corrupção, apenas indicam o não atingimento de ganhos públicos. Esse cuidado deve ser tomado à medida que se analisa uma série de irregularidades como se propõe este trabalho, assim como é necessário ponderar o que foi colocado em item anterior, sobre as dificuldades de gestões municipais locais em implementar políticas públicas.

Neste sentido, Bandiera, Prat e Valletti (2009) utilizam os conceitos de ineficiência ativa e ineficiência passiva para diferenciar, basicamente, aquilo que se considera como corrupção e aquilo que é simplesmente uma irregularidade de gestão. Sendo assim, a ineficiência ativa se constitui para os autores como um termo cuja presença implica em benefício direto ou indireto para o tomador da decisão numa política pública. Enquanto que a passiva não caracteriza benefício do tomador de decisão. A ocorrência dessa última pode apresentar uma série de justificativas, como a falta de habilidade para reduzir custos, ou a falta de incentivos para essa redução, a regulamentação excessiva que pode também aumentar os custos, dentre outros motivos. É aqui que se inserem as dificuldades estruturais em gestões municipais, que algumas vezes fogem do controle dos gestores públicos e originam irregularidades. Ainda, para os autores, o agente deve ter maior discricionariedade quando seus propósitos são próximos aos do Principal, sobretudo porque se trata de algo passivo, que não envolve benefício privado, direto ou indireto.

O artigo também coloca em discussão o fato de que os economistas devem passar a ver a ineficiência passiva como um problema potencialmente maior que a corrupção (ineficiência ativa), indo na contramão de estudos recentes que focalizam este último como o grande responsável pela má utilização de recursos públicos.

Apesar da diferenciação acima se fazer importante, para o presente relatório buscarei focar em irregularidades que envolveram grande aporte de recursos ou responsabilização clara dos agentes municipais, relatando também os pontos de irregularidade que trouxeram impactos negativos relevantes à população. Também pouco se discorrerá sobre as gestões municipais analisadas, por não se tratar do objeto da pesquisa. Mas considerou-se que relevar suas dificuldades, assim como relativizar as irregularidades apontadas em relatórios de fiscalização fosse importante para evitar generalizações sobre o uso de recursos públicos, assim como assentar a análise numa visão homogênea das gestões municipais.

### **6.3 Metodologia de análise das irregularidades municipais**

Com essa importante consideração, explico aqui o método de análise das irregularidades apontadas pela CGU. Ele envolve três critérios. O primeiro verifica se a irregularidade envolveu contrapartida financeira municipal para o exercício analisado. Isso implica que as constatações que se referem a anos anteriores aquele em que foi realizado o relatório não sejam consideradas. Além disso, entende-se que alguns programas possuem, por sua natureza, recursos municipais, além dos federais detalhados. É o caso do FUNDEB, do PNATE, PDDE, do Piso de Atenção Básica da Saúde, de Programa de Assistência Farmacêutica, além de Programas Sociais, como o Bolsa Família, e outros mais. Nesses casos as irregularidades encontram contrapartida financeira e são consideradas. Para os casos que ocorre apenas o repasse federal ou não envolve montante financeiro, a contrapartida é desconsiderada. Já em Convênios e Contratos de Repasse, são considerados aqueles em vigor no exercício analisado. Nesses casos, a própria descrição da irregularidade costuma informar o valor da Contrapartida Municipal. As que não informaram são consideradas, tendo em vista a obrigatoriedade de todo o convênio e contrato de repasse vir somado de recurso municipal, sendo que a porcentagem de emprego desse recurso é definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O segundo critério verifica se houve irregularidade em processo licitatório, sempre para o exercício analisado, que envolveu a soma de mais de R\$50.000,00. Por fim, o terceiro critério observa a existência de impactos relevantes daquela irregularidade para a população, apenas nas áreas de educação, saúde e assistência social. Aqui, a classificação de relevância dos impactos é discricionária, motivada pela observância de relação da irregularidade com o público alvo da política pública. Essa relação pode ser desde a falta de estrutura na oferta de algum serviço até o desvio de recursos para alguma finalidade de educação, saúde ou assistência social, já que se entende que aquele montante poderia ser gasto em prol de seu público alvo, gerando impacto a ele. Também se verificam questões de razoabilidade, de tal maneira que o grau desse impacto também conta para a consideração deste critério.

Tendo observado a ocorrência do primeiro critério, procede-se para a verificação da ocorrência de um dos dois restantes, não sendo necessária a existência do segundo e do terceiro para considerar a irregularidade como um ponto a ser observado em comparação com os Pareceres Prévios dos Tribunais de Contas. A relação, portanto, implica em verificar se o Tribunal deveria fiscalizar aquele ponto, e, em seguida, se ele possuía relevância mínima que tornasse indispensável a observação daquela constatação pelo controle externo.

Todas as análises dos relatórios da CGU foram processadas em planilhas, disponíveis para verificação das informações, que foram compactadas no capítulo a seguir. Da mesma forma se deu o acompanhamento da disponibilização de informações por parte dos Tribunais de Contas,

sendo que a planilha que serviu de auxílio para tal fica disponibilizada para conferência de quaisquer dúvidas metodológicas.

## **7. ANÁLISES DAS ATUAÇÕES DA CGU E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS NAS CONTAS MUNICIPAIS**

As análises a seguir, conforme já dito, visam sintetizar o processamento de dados a partir dos relatórios obtidos junto aos órgãos de controle aqui estudados. Essa síntese procura estabelecer quantas irregularidades foram encontradas em cada órgão em destaque, e quais são as mais relevantes, para fins de comparação e de buscar traçar paralelos entre as abordagens. Ao fim de cada análise por estado, um resumo do que foi encontrado em termos gerais para aquele Tribunal de Contas é feito, como forma de dar uma noção panorâmica sobre a situação organizacional do estudo. Ainda, antes de cada análise individual, é comentado sobre como foi o processo de obtenção desses documentos analisados<sup>15</sup>.

### **- ACRE**

Municípios sorteados para análise: Plácido de Castro e Brasileia

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2008 (Plácido de Castro) e 2010 (Brasileia).

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Acre, os pareceres prévios das contas municipais desses municípios para o ano referido foram de difícil acesso. Buscou-se, primeiramente, um contato via e-mail – que não foi correspondido – seguido de uma ligação uma semana após o envio do referido. Na ligação comentou-se que os relatórios seriam providenciados, algo que não ocorreu. Após um mês sem resposta, busquei um dos relatórios de forma aleatória e morosa, já que o mecanismo de busca avançada não é eficiente. Nesse processo, foi possível obter o relatório das contas de Plácido de Castro, no entanto as do município de Brasileia não foram localizadas, sendo possível, porém sem possibilidades de qualquer conclusão, que não tenham sido ainda julgadas ainda pelo Tribunal.

---

<sup>15</sup> É importante notar que a localização dos documentos foi obtida através apenas do acesso inicial ao endereço eletrônico de cada organização. A partir daí os casos se dividiram em obtenção instantânea, envio por e-mail, pedido de informação, ou relato do andamento do processo via telefone.

*\*CGU – Plácido de Castro:* No relatório da CGU para este município, repasses de dez Ministérios foram fiscalizados. São estes: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Esportes, Integração nacional, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Além disso, foi enumerada uma série de irregularidades neste relatório. De modo geral, 46 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, a constatação 1.1.2 indica a falta de Formalização de uma Tomada de Preços realizada em 2008 e que levou recursos tanto da União como do município. A 2.2.4, por sua vez, revela grande impacto à população local, por haver transporte escolar em condições precárias sendo ofertado pelo município. Também há falta de formalização de processo licitatório na constatação 6.2.1, nesse caso envolvendo um Pregão Presencial.

*\*TCE-AC – Plácido de Castro:* Este parecer prévio não veio acompanhado de relatório técnico, ainda que estejam notificadas quais foram as irregularidades observadas para a emissão do Parecer Final. A partir da notificação, é possível verificar questões contábeis apontadas – como o não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal nas despesas com pessoal ou inconsistência da contabilização dos Restos a Pagar processados. Cabe ainda ressaltar o descumprimento do gestor quanto à vinculação de 25% da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, **nenhum paralelo é feito com aquilo relatado pela CGU.** O parecer, por fim, recomendou o julgamento das contas como irregulares. Um recurso pelo gestor foi feito, em que três irregularidades foram sanadas. No entanto, isso não impediu que novamente as contas fossem julgadas irregulares pelo Tribunal.

*\*CGU – Brasileira:* No relatório da CGU para este município, repasses de cinco Ministérios foram fiscalizados. São estes: Educação, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Saúde, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foram enumeradas menos irregularidades neste relatório se comparado com o município do mesmo estado visto acima. Isso reflete também num menor número (27) de irregularidades encontradas que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, a constatação 1.2.1 revela um veículo escolar que não foi

entregue no prazo estabelecido e trazia, assim, prejuízo à população local. A 5.4.1, por sua vez, indica a utilização de recursos do Piso Básico Fixo da Saúde – PBF – para pagamento de salários a servidores, desviando a aplicação de recursos da sua finalidade adequada.

*\*TCE-AC – Brasileia:* Como dito anteriormente, segundo a pesquisa feita, **as contas municipais de Brasileia para o exercício de 2010 não foram disponibilizadas**, sendo impossível aferir qualquer comparação entre os relatórios ou analisar a abordagem feita pelo Tribunal de Contas Estadual.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Neste caso é apenas possível analisar o município de Plácido de Castro, que foi o que teve parecer prévio julgado pelo Tribunal de Contas. O caso de Brasileia, explicitado acima, limita as possibilidades de ampliação dos métodos comparativos entre os órgãos de controle. Mesmo assim, de modo geral observou-se um relatório da CGU mais detalhado e extenso, verificando dimensões legais, enquanto o Parecer Prévio tocou em uma dimensão contábil. Observou-se também uma ausência na cobertura de recursos por parte do TCE-AC, já que **as irregularidades identificadas pela CGU e que possuíam contrapartida financeira não foram mencionadas nas irregularidades apontadas pelo Tribunal.**

#### **- ALAGOAS**

Municípios sorteados para análise: Colônia Leopoldina e Flexeiras

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de Alagoas, um email foi enviado, e não se obteve resposta. Após uma semana do envio, foi feito contato via telefone, onde foi informado que o pedido de informação seria analisado. Sem obter resposta, um segundo contato por telefone foi feito, onde o pedido foi encaminhado para o setor responsável, segundo funcionário do Tribunal (um e-mail foi enviado a mim informando esse encaminhamento). Sem obtenção de resposta por quase um mês, o contato via telefone foi retomado e, no dia seguinte, uma resposta foi encaminhada via e-mail. No e-mail, foi respondido que ambos os Pareceres não haviam sido julgados, ainda que ao menos os relatórios técnicos estavam disponíveis. Porém, foi disponibilizada apenas a movimentação do processo de prestação de contas, sendo que pra de fato obter o relatório era necessário fazer pedido formal à Presidência do Tribunal. Portanto, pelos motivos acima, não foi possível analisar a atuação do Tribunal para estes municípios, tampouco estabelecer comparações com a atuação da CGU.

*\*CGU – Colônia Leopoldina:* No relatório da CGU para este município, repasses de três Ministérios foram fiscalizados. São estes: Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foi enumerada uma quantidade de irregularidades superior à média observada nos demais relatórios. Ao todo, 109 constatações foram feitas pelo órgão de controle. Destas, 42 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, a constatação 1.1.27 evidencia o superfaturamento de despesas com combustíveis com recursos do FUNDEB, chegando a quase atingir um prejuízo de R\$100.000,00. O ponto 2.1.17 evidenciou irregularidades na realização de despesas, como a não comprovação de débitos ou a inelegibilidade de certos gastos, que giraram em torno de R\$60.000,00.

*\*CGU – Flexeiras:* No relatório da CGU para este município, repasses de nove Ministérios foram fiscalizados. São estes: Controladoria Geral da União, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Esporte, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Cidades. A quantidade de irregularidades foi ainda superior a do município do mesmo estado – Colônia Leopoldina -, chegando ao número de 180 constatações. No entanto, o número de irregularidades (39) que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população -, foi pouco menor que o percebido no município de mesmo estado, muito por conta de várias constatações se referirem a períodos anteriores ao do exercício verificado (2010). Ainda assim, dentre essas 39, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, a constatação 4.3.1 envolveu o pagamento de despesas farmacêuticas que chegaram a somar cerca de R\$ 27.000,00 e não tiveram fundamentados os devidos processos licitatórios ou cotações de preços.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** não foi possível de ser obtida, em razão do **não julgamento de Parecer Prévio pelo TCE-AL em ambos os municípios abordados.**

#### **- AMAPÁ**

Municípios sorteados para análise: Porto Grande e Pedra Branca do Amapari

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2009 (Porto Grande) e 2010 (Pedra Branca do Amapari).

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Amapá, um pedido de informação via sítio eletrônico foi feito, sem devolução de resposta. Ao entrar em contato com o Tribunal para saber o andamento do pedido, foi informado que já havia uma resposta, mas por conta de questões da informática do local, não haviam enviado a devolutiva. Após isso, o e-mail foi reenviado de outra origem, fornecendo, enfim, a resposta desejada. Fui informado de que as contas municipais dos dois municípios aqui escolhidos não haviam ainda sido julgadas, razão que impossibilitou qualquer comparação entre os órgãos ou análise de atuação na fiscalização do TCE-AP.

*\*CGU – Porto Grande:* No relatório da CGU para este município, repasses de nove Ministérios foram fiscalizados. São estes: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Ao todo, 97 constatações foram feitas pelo órgão de controle. Destas, 25 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, a constatação 4.3.1 chama atenção para a falta de autonomia e estrutura do Conselho Municipal de Saúde. Em termos gerais, as irregularidades observadas não tinham grande relevância, segundo os termos aqui postos, e as que possuíam não se referiam ao exercício aqui observado.

*\*CGU – Pedra Branca do Amapari:* No relatório da CGU para este município, repasses de sete Ministérios foram fiscalizados. São estes: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ao todo, 54 constatações foram feitas pelo órgão de controle. Destas, 17 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Novamente, aqui há a falta de autonomia e estrutura do Conselho Municipal de Saúde, relatada dessa vez no ponto 4.2.2. Por sua vez, a constatação 4.3.5 se refere a não comprovação da utilização de recursos que são destinados à Assistência Farmacêutica. O montante não comprovado ultrapassa os R\$40 mil.



**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** não foi possível de ser obtida, em razão do **não julgamento de Parecer Prévio pelo TCE-AP em ambos os municípios abordados.**

## **- AMAZONAS**

Municípios sorteados para análise: Benjamin Constant e Tabatinga

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Amazonas, o contato foi feito via e-mail, que não foi retornado após um mês. Via telefone, foi informado sobre o andamento dos processos, sem disponibilização de algum relatório técnico ou documento semelhante. Quanto à situação das contas de Benjamin Constant, estas não foram ainda julgadas, tendo em vista que tiveram pedido de vista por parte de uma Conselheira. E quanto à Tabatinga, foi informado que as contas tinham sido aprovadas com ressalvas, mas haviam voltado ao gabinete de origem. Ainda, com os números dos processos informados, fiz uma pesquisa online no endereço do TCE-AM, mas que não revelou qualquer documento que pudesse ser utilizado em análise.

*\*CGU – Benjamin Constant:* No relatório da CGU para este município, repasses de quatro Ministérios foram fiscalizados. São estes: Educação, Saúde, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ao todo, 40 constatações foram feitas pelo órgão de controle. Destas, 23 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 1.1.1 indica a inexistência de processo licitatório para a compra de água engarrafada com recursos do FUNDEB. Para o exercício de 2010, o montante envolvido foi de R\$37.330,80, sendo que um montante restante envolvia o exercício de 2009, ultrapassando, no total, a casa dos R\$50 mil. A constatação 1.1.7, por sua vez, revela que participantes de alguns certames licitatórios têm sócios em comum, indicando irregularidade no processo.

*\*CGU – Tabatinga:* No relatório da CGU para este município, repasses de seis Ministérios foram fiscalizados. São estes: Educação, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Ao todo, 118 constatações foram feitas pelo órgão de controle. Destas, 36 irregularidades encontradas

envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. O ponto 3.2.2, por exemplo, indica a não comprovação de gastos realizados com recursos do Bloco de Atenção Básica da Saúde. A justificativa do gestor foi que os comprovantes estavam nas mãos de fiscalizadores do TCE-AM, razão pela qual não poderiam ser entregues. No entanto, a equipe da CGU notou que não havia outra equipe de fiscalização no município para aquele período. Em termos gerais, foram poucas constatações de grande destaque, dentre aquelas que se encaixavam nos critérios pré-estabelecidos.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Em razão da incompletude dos dados e da morosidade nos processos por parte do Tribunal de Contas, não é possível fazer considerações comparativas e analíticas sobre os órgãos.

## **- BAHIA**

Municípios sorteados para análise: Anagé e Coaraci

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia<sup>16</sup>, os pareceres prévios das contas municipais desses municípios para o ano referido estavam disponíveis também no endereço eletrônico do Tribunal, de tal modo que não foi precisa nenhuma solicitação prévia de informação ou contato mais direto com o Tribunal.

\* *CGU - Anagé:* No relatório de constatações da CGU para este município foram envolvidos apenas três ministérios: Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Por ter poucas pastas envolvidas, o número total de constatações da CGU é relativamente baixo: 55. O número de irregularidades (35) que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população -, foi grande proporcionalmente, por se tratarem de Ministérios mais relacionados aos

---

<sup>16</sup> Como dito ao longo do trabalho, o estado da Bahia é um dos que possuem dois tribunais estaduais: um para o julgamento das contas do governador e de órgãos do governo estadual, e outro somente para o julgamento de contas dos municípios do estado da Bahia, e órgãos relacionados.

critérios aqui utilizados. Dentre essas 35, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, temos a constatação 1.1.5 do relatório, que indica indícios de fraudes na condução de um processo licitatório de transporte, envolvendo grande soma de recursos do FUNDEB. Os valores de duas licitações do ano de 2010, somados, ultrapassam a casa dos R\$ 3 milhões. No Ministério da Saúde, cabe identificar uma constatação de impacto relevante aos cofres públicos, que foi a de número 2.1.2, envolvendo recursos do Piso de Atenção Básica (PAB) em diversos processos licitatórios, identificados pela CGU com indícios de favorecimento. A soma de valores para as licitações feitas, e que possuem irregularidades, em 2010 chegou a R\$3.841.704,00. Ao fim, cabe colocar a constatação 3.3.2 em destaque, uma vez que envolveu pagamentos com recursos da Proteção Social Básica sem a realização de processo licitatório, tanto no ano de 2009 como no de 2010, que é o exercício analisado pelos órgãos de controle devidos.

\* *TCM-BA - Anagé*: O parecer prévio é extenso e detalhado, e coloca em seu início que a prestação de contas do exercício de 2009, ano do mesmo gestor municipal de 2010, foi aprovada com ressalva e aplicação de multa no valor de R\$1.500,00, que ainda não foi recolhida. Nas irregularidades apontadas a partir da análise da execução orçamentária, **foi encontrado um ponto em comum** com o relatório da CGU (constatação 1.1.1 da CGU), que foi o atraso no pagamento dos salários de profissionais da educação. Na parte destinada a realizar especificamente a gestão de recursos do FUNDEB, foi identificada a utilização para finalidades diversas a que se destinam os recursos, exigindo assim a devolução da quantia de R\$ 315.129,30 aos cofres do Fundo. **As irregularidades apontadas pela CGU também indicavam alguns desvios de finalidade, ainda que se tivessem suas quantias somadas não apresentariam o valor informado pelo Tribunal<sup>17</sup>**; isso torna imprecisa qualquer comparação entre as abordagens dos órgãos aqui estudados, também por conta da ausência de detalhamento por parte do TCM. **Afora esses pontos, as demais constatações indicadas pela CGU não encontraram paralelo nas relatadas pelo TCM-BA**, que se focaram numa dimensão contábil. O parecer prévio foi encaminhado à Câmara recomendando a aprovação da conta municipal, com ressalvas feitas, sendo uma delas a má gestão de recursos do FUNDEB. Ainda se aplicou duas multas ao gestor, que totalizaram o valor de R\$39.000,00.

\* *CGU- Coaraci*: Neste relatório também foram envolvidos apenas três ministérios: Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O número total de constatações da CGU é bem próximo ao de Anagé: 57. Já o número de irregularidades que envolviam contrapartida

---

<sup>17</sup> Por haver uma relação ainda que mínima entre estes dois relatórios na constatação de irregularidades com uso do FUNDEB, isso será considerado para a análise final desse processamento de dados.

financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população -, foi menor do que o observado para o município de mesmo estado, chegando a 21. Dentre essas irregularidades, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Como exemplo, a constatação 1.1.1 relaciona gastos públicos com recursos do FUNDEB (pagamento de R\$54.100 no ano de 2010) sem a devida comprovação de finalidade com o transporte escolar de alunos, causando impacto relevante para a população em termos de educação, e inclusive para os cofres públicos. No Ministério da Saúde, a constatação 2.3.3 relaciona processos de compra feitos sem a participação de três concorrentes ou com irregularidades na divulgação e publicidade. Nessas licitações mencionadas, dentre as que foram feitas em 2010, a soma de recursos envolvidos ultrapassou os R\$ 900 mil.

\* *TCM-BA – Coaraci*: O parecer prévio do Tribunal de Contas é novamente extenso e detalhado. Sobre a gestão de recursos do FUNDEB, é comentado sobre aplicação indevida de uma quantia, mas uma ressalva é feita, indicando que o gestor restituiu o montante às contas do Fundo. Ainda é citada uma prestação de contas incompleta, referente aos Fundos de Ação Social e de Saúde, embora poucos detalhes sejam fornecidos, não podendo novamente estabelecer paralelos com o identificado na CGU. No restante do relatório, **as constatações indicadas pela CGU não encontram paralelo nas relatadas pelo TCM-BA**, que se focaram numa dimensão contábil. O parecer prévio foi encaminhado à Câmara recomendando a aprovação da conta municipal, com ressalvas feitas, e uma multa à gestora no valor de R\$ 4.000,00, pelas irregularidades apontadas ao longo do documento.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Em ambos os municípios analisados no estado da Bahia, percebeu-se uma divergência entre a abordagem feita pela CGU e a que foi feita pelo Tribunal de Contas. **Algumas das irregularidades encontraram certa correspondência nos relatórios, mas se fizeram completamente ocasionais.** Ainda, a imprecisão de detalhe dos Pareceres prévios do TCM-BA impediu que maiores relações fossem estabelecidas entre o que este órgão identificava e o que a CGU incluía em seu relatório. **As constatações utilizadas aqui como exemplo, na descrição do relatório feito pela CGU, não foram mencionadas nos pareceres dos Tribunais.** De forma geral, enquanto o relatório da CGU se mostrou mais detalhista quanto às constatações, observando, sobretudo, a dimensão de *compliance*, o parecer prévio do Tribunal teve seu foco na dimensão financeira e contábil, sendo também mais generalista que o órgão federal.

Municípios sorteados para análise: Beberibe e Crateús

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Para o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará<sup>18</sup>, os pareceres prévios das contas municipais para o ano referido foram disponibilizados via e-mail, no dia seguinte ao requerido, não havendo assim maiores dificuldades ou necessidade de maior contato para acessar os documentos.

\* *CGU- Beberibe*: No relatório de constatações da CGU para este município foram envolvidos os seguintes ministérios: Educação, Saúde, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cidades, e Pesca e Aquicultura. O número total de constatações da CGU é de 96, sendo 43 delas, irregularidades que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas irregularidades, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. A constatação 1.1.10 merece destaque, pois envolve a subcontratação de serviços de transporte escolar, sendo além de irregular, prejudicial aos cofres públicos, já que o valor subcontratado estava abaixo do que foi pago pela prefeitura inicialmente. Cabe também ressaltar a 2.2.4, que relata que uma Unidade Básica de Saúde ficou sem atendimento médico durante 90 dias do primeiro semestre de 2010, causando grande impacto negativo para a população local.

\**TCM-CE - Beberibe*: Este parecer tem início como os demais, verificando questões orçamentárias, de arrecadação e execução. Cabe destacar que indicadores de educação e saúde, por exemplo, são inseridos como forma de verificar o desempenho do município em comparação com índices estaduais. No julgamento desses mesmos indicadores, recomendações são feitas para ações mais efetivas que impactem na comunidade local, ainda que estes pontos inseridos tenham caráter generalista. O restante do parecer segue o padrão contábil, **não tocando em nenhum dos pontos apontados no relatório da CGU**. As contas foram aprovadas pelo Tribunal sem ressalvas e com poucas observações relacionadas a irregularidades contábeis.

---

<sup>18</sup> Como dito ao longo do trabalho, o estado do Ceará é um dos que possuem dois tribunais estaduais: um para o julgamento das contas do governador e de órgãos do governo estadual, e outro somente para o julgamento de contas dos municípios do estado do Ceará, e órgãos relacionados.

*\*CGU – Crateús:* No relatório da CGU foram envolvidos seis Ministérios: Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Turismo e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O número total de constatações da CGU é de 52, sendo bem menor que o observado para o município de mesmo estado – Beberibe. Desse total, 24 eram irregularidades que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas irregularidades, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. O caso das constatações 1.1.11 e 1.1.12 é relevante à medida que trata de subcontratação no transporte escolar e o sobrepreço causado por isso, num serviço que, além disso, não é fiscalizado, o que traz prejuízo tanto para o erário quanto para a população local. O processo de contratação via licitação desse transporte envolveu, em 2010, cerca de R\$3,8 milhões. No geral e comparativamente à Beberibe, este município teve menos irregularidades, e poucas envolvendo grande aporte financeiro de recursos municipais.

*\* TCM-CE – Crateús:* Este parecer prévio se inicia discorrendo sobre um episódio de atraso no encaminhamento de justificativas e peças de defesa por parte do prefeito, a partir do que foi apontado inicialmente pelo Tribunal. Esse atraso foi justificado por um extravio de correspondência, não acatado pela relatoria o processo posterior de anexação da defesa. No entanto, o entendimento do Conselheiro foi contrário à Relatoria e decidiu anexar aos autos o Memorial de Defesa. Alguns problemas de transparência foram relatados no início do Parecer, embora pouco relacionados com o que é versado no relatório da CGU. O restante do parecer apresenta um número considerável de irregularidades relacionadas a questões orçamentárias e patrimoniais. No fim, o parecer dado é favorável sem ressalvas, ainda que tenham constatado 19 irregularidades contábeis, dos 45 pontos notificados. **Nenhum apresentou paralelo com o que foi observado no relatório da CGU.**

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** A diferença entre a quantidade de irregularidades apontada em cada relatório reflete o diferente teor de cada abordagem. Comparativamente, no município de Beberibe, por exemplo, havia grande quantidade de irregularidades no relatório da CGU, ao passo que no parecer do Tribunal pouco foi observado. Para o município de Crateús, uma quantidade menor de constatações foi observada no relatório da CGU, ao mesmo tempo em que o parecer prévio, ainda que tenha sido favorável, relatou bastantes irregularidades, se compararmos novamente com o município anterior. **Aqui, ao contrário do que se observou com o estado da Bahia, nenhum paralelo foi estabelecido entre as irregularidades analisadas nos diferentes**

**órgãos de controle**, ou seja: o Tribunal de Contas não fiscalizou aquilo que a CGU apontou como irregularidade e teve envolvida contrapartida financeira municipal.

## **- ESPÍRITO SANTO**

Municípios sorteados para análise: Laranja da Terra e Pedro Canário

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Espírito Santo, os pareceres prévios das contas municipais desses municípios para o ano referido foram obtidos após um pedido de informação pelo site - que no tempo de uma semana não foi atendido - e uma ligação ao órgão, onde um funcionário pesquisou o número do processo e me informou como extraí-lo diretamente no endereço eletrônico.

*\*CGU – Laranja da Terra:* Neste relatório nove Ministérios tiveram seus repasses observados. Foram eles: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ciência e Tecnologia, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. O número total de constatações da CGU é de 92, sendo 29 delas, irregularidades que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas irregularidades, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Um exemplo é o ponto 5.2.4, que notifica a ausência de contratação de médicos pela saúde da família via concurso público. De modo geral, neste caso, poucas constatações merecem destaque, sendo que muitas aparentam decorrer de dificuldades de gestão e não possuem, assim, responsabilização clara da gestão municipal ou até mesmo grande aporte financeiro.

*\*TCE-ES – Laranja da Terra:* O parecer prévio inicialmente disponibilizado não continha o relatório que o motivou, razão pela qual este também foi solicitado. Em seu exame, percebe-se a abordagem costumeira contábil, identificando apenas duas irregularidades: uma envolvendo a aplicação insuficiente na remuneração de profissionais do Magistério, e outra relacionada à ausência de extratos bancários relativos à aplicação financeira. Ambas foram sanadas a partir de apresentação de documentos pelo gestor municipal, de tal forma que o Tribunal

recomendou a aprovação de tais contas municipais. **Não houve paralelo entre o notificado pela CGU e o que foi apontado pelo TCE-ES.**

*\*CGU – Pedro Canário:* Neste caso, apenas três Ministérios foram observados: Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O número total de constatações da CGU é de 81, sendo que desse total, 53 são irregularidades que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas irregularidades, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, a ausência de eleição para o Presidente no Conselho Municipal de Saúde é notificada no ponto 2.2.1. Já a notificação 3.2.1 expõe o pagamento indevido de benefícios do Programa Bolsa Família a famílias de servidores públicos municipais, constituindo, dentre outros fatores, um prejuízo aos cofres públicos.

*\*TCE-ES – Pedro Canário:* O parecer prévio deste município apresenta uma série de irregularidades relacionadas a questões contábeis e patrimoniais, como divergências em composições e inconsistências em demonstrativos. **Essas irregularidades não apresentaram qualquer relação com o que foi observado no relatório da CGU.** O final do parecer recomendava para a rejeição das contas do prefeito, dada a quantidade numerosa de constatações irregulares que foi elencada durante o relatório.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Neste caso, observou-se que o Tribunal de Contas rejeitou as contas daquele município que, coincidentemente, teve mais irregularidades que envolviam contrapartida financeira municipal, enquanto aprovou aquele que tinha menos irregularidades desta natureza. No entanto, como **não foi feita nenhuma relação entre as irregularidades que foram apontadas nos dois relatórios**, pouco é possível de ser depreendido a partir disso. Também é válido notar que, ao menos no caso da análise de controle interno, muitas constatações de ambos os municípios, ainda que envolvessem contrapartida financeira municipal e se encaixassem nos critérios previamente estabelecidos, não tinham por trás um grande aporte de recursos ou até mesmo responsabilização clara dos gestores municipais.

## **- GOIÁS**

Municípios sorteados para análise: Cocalzinho de Goiás e Urutaí

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010



Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Goiás<sup>19</sup>, os pareceres prévios das contas municipais desses municípios para o ano referido estavam disponíveis também no endereço eletrônico do Tribunal. No entanto, não estavam acessíveis de forma facilitada, de modo que um pedido de informação foi realizado. Ele foi encaminhado – inclusive com algumas especificidades e dúvidas sanadas por mim, conforme solicitado pelo Tribunal - e atendido cerca de um mês depois dessa devolutiva. Durante esse período, fiz outra consulta ao site e busca pelos processos desejados, onde foi possível obter os respectivos arquivos.

*\*CGU – Cocalzinho de Goiás:* Este relatório da CGU envolve sete ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde, Comunicações, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. O número total de constatações da CGU é de 30, sendo que desse total, apenas 8 são de irregularidades que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas irregularidades, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Como exemplo, temos uma irregularidade de ausência de processo licitatório na compra de medicamentos pelo município, notificada no ponto 3.2.3. Para o ano de 2010 o valor somado e executado sem a cobertura da licitação foi de R\$22.088,90. Aqui há dificuldade de citar mais casos, devido ao baixo número de irregularidades constatadas.

*\*TCM-GO – Cocalzinho de Goiás:* O parecer prévio deste município segue o padrão contábil dos demais, não apresentando grandes irregularidades por parte do gestor, mesmo nesta dimensão. Não há relações com as constatações notificadas no relatório da CGU, ainda que neste caso isso não mereça tanto destaque, já que o próprio órgão de controle interno não identificou muitos pontos. A recomendação feita pelo Tribunal de Contas é pela aprovação das contas municipais para o ano de 2010, dado também o baixo número de constatações irregulares por parte do Tribunal.

*\*CGU – Urutaí:* Novamente aqui temos sete Ministérios envolvidos: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E o número de constatações também segue padrão parecido com o município do

---

<sup>19</sup> Como dito ao longo do trabalho, o estado de Goiás é um dos que possuem dois tribunais estaduais: um para o julgamento das contas do governador e de órgãos do governo estadual, e outro somente para o julgamento de contas dos municípios do estado de Goiás, e órgãos relacionados.

mesmo estado analisado. Foram 38 no total, e 11 que envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria - se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Apesar de incluídas pelos critérios acima, neste caso não ocorreram irregularidades mais relevantes – que envolviam grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação -, sendo as relatadas relacionadas a um baixo montante de recursos, e justificadas por dificuldades de gestão e responsabilidade indireta do gestor municipal.

*\*TCM-GO – Urutaí:* Este parecer é bem semelhante ao mesmo do município de Cocalzinho de Goiás, analisado acima. Envolve a dimensão contábil, não apontando grandes irregularidades nesta esfera. Nenhum paralelo foi estabelecido com o que se verificou no relatório da CGU, embora neste caso tal divergência não se faça tão alarmante, dado o fato de poucas irregularidades terem sido identificadas também pelo controle interno. Por fim, o Tribunal recomendou a aprovação das contas municipais.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Ambos os municípios aqui analisados não possuem um grande número de irregularidades que envolvem contrapartida financeira municipal e se encaixam nos critérios pré-definidos para se tornarem observáveis nos pareceres prévios. Este pequeno número não encontrou paralelo nos documentos do TCM, que aprovou ambas as contas municipais, sem ressalvas feitas; porém, cabe destacar que as constatações referidas, em termos gerais, não envolviam grande montante financeiro ou responsabilização clara e direta do gestor municipal.

## **- MARANHÃO**

Municípios sorteados para análise: Benedito Leite e Bequimão

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Maranhão, um pedido de informação foi feito através de endereço eletrônico do Tribunal. Mesmo corrido um mês, não foi correspondido. Tampouco foi possível o contato via telefone, que não foi atendido. Ainda, um e-mail foi enviado diretamente ao Tribunal, informando da necessidade de se obter a informação aqui desejada, mas que também não foi obtida resposta. Ademais, não foi possível de consultar os Pareceres desejados via internet.

*\*CGU – Benedito Leite:* O relatório da CGU envolve 5 Ministérios: Educação, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Além disso, foram

enumeradas 64 irregularidades neste relatório. De modo geral, 22 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. O ponto 1.1.7, por exemplo, relaciona despesas inelegíveis com recursos do FUNDEB, que para o exercício de 2010 somaram R\$24.053,42. O 2.1.2, por sua vez, indica a ausência de estrutura adequada para o Conselho Municipal de Saúde.

*\*CGU – Bequimão:* O relatório da CGU envolve 3 Ministérios: Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além disso, foram enumeradas 134 irregularidades, apesar da baixa quantidade de ministérios envolvidos. De modo geral, 57 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, o ponto 1.2.1 indica a falta de implantação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério, ponto importante para a área da educação em qualquer gestão municipal. O ponto 1.2.5 também coloca que houve direcionamento de licitações e favorecimento de empresas, envolvendo montante advindo do FUNDEB, para o exercício de 2010, de R\$780.000,00.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Devido à falta de disponibilização dos documentos necessários por parte do TCE-MA, não é possível estabelecer análises comparativas e funcionais para os órgãos aqui mencionados.

## **- MATO GROSSO**

Municípios sorteados para análise: Nova Maringá e Marcelândia

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso, os Pareceres Prévios requeridos estavam disponíveis no endereço eletrônico do Tribunal, de tal modo que não houve maiores dificuldades em sua obtenção.

*\*CGU – Nova Maringá:* O relatório da CGU envolve 6 Ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde, Comunicações, Integração Nacional e

Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além disso, foram enumeradas 72 irregularidades. De modo geral, 16 dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 2.1.3 aponta para a inadequação de veículos de transporte escolar, gerando impactos negativos para a população. Por sua vez, a constatação 3.2.2 indica a composição do Conselho Municipal de Saúde em desconformidade com a legislação. Em modo geral, poucas constatações aqui mereceram grande destaque, seguindo os critérios pré-definidos para análise.

*\*TCE-MT – Nova Maringá:* O parecer prévio do Tribunal segue o padrão contábil dos demais, apontando poucas irregularidades. Aquelas identificadas pelo Tribunal (que somou o total de 10, mas 4 foram resolvidas por recurso do gestor municipal) não foram explicitadas no texto do Parecer, e tampouco destacadas na decisão. Apenas o que se recomendou, e que partiu de iniciativa do Ministério Público de Contas, foi a necessidade de melhoria dos indicadores de saúde e educação, considerados para o município como abaixo da média. No entanto, a própria definição disso ficou imprecisa. Ademais, **nenhum paralelo foi estabelecido com o que se apontou no relatório da CGU**. Ao final, as contas municipais foram aprovadas.

*\*CGU – Marcelândia:* O relatório da CGU envolve 10 Ministérios: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Além disso, foram enumeradas 83 irregularidades. De modo geral, 31 dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 3.1.4 indica a existência de sobrepreço na realização de um processo licitatório que envolveu montante de recursos com um pouco mais de R\$1 milhão. Já o ponto 3.3.10 indica o atraso no pagamento dos profissionais da Saúde.

*\*TCE-MT – Marcelândia:* O parecer prévio do Tribunal segue o padrão contábil dos demais, tendo caráter muito semelhante aquele feito para o município de Nova Maringá. Poucas irregularidades foram apontadas, sendo 3 ao total, e uma dessas resolvida por recurso do gestor municipal. Mesmo essas três não foram explicitadas no texto do Parecer, e tampouco destacadas na

decisão. Foi recomendado que se utilizasse de métodos participativos na elaboração das peças de planejamento orçamentário, além de cuidados no envio de documentos por meio físico e eletrônico. Ademais, **nenhum paralelo foi estabelecido com o que se apontou no relatório da CGU**. Ao final, as contas municipais foram aprovadas, segundo o Parecer.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** De modo geral, os municípios analisados tiveram bastantes irregularidades apontadas no relatório da CGU, ainda que um número menor tivesse compatibilidade com os requisitos estabelecidos para a comparação posterior entre os órgãos. No entanto, alguns pontos encontrados eram importantes para serem utilizados como comparação na atuação do Tribunal de Contas. Este, no entanto, apresentou poucas irregularidades, todas restritas ao usual padrão contábil. Desta forma, **não houve paralelos entre o que se observou nos relatórios da CGU e nos Pareceres Prévios do TCE-MT**.

## **- MATO GROSSO DO SUL**

Municípios sorteados para análise: Douradina e Corguinho

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso do Sul, um pedido foi feito via telefone, e atendido no mesmo dia, não havendo problemas, portanto, na disponibilização das informações desejadas.

*\*CGU – Douradina:* O relatório da CGU envolve 8 Ministérios: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Esporte, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Além disso, foram enumeradas 91 irregularidades. De modo geral, apenas 16 dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Presume-se que o número dessas irregularidades tenha sido baixo devido ao exercício em que a maioria se encaixava, que não era o de 2010. Ainda assim, dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 3.2.1 indica a ausência da elaboração do Plano Municipal de Saúde para o exercício de 2010. Ademais, pouco é possível de ser pontuado, em razão do motivo exposto (baixo número de irregularidades notadas em 2010).

*\*TCE-MS – Douradina:* O parecer prévio do Tribunal para este município não apresenta detalhamento ou anexação do Relatório Técnico que o motivou, de tal modo que só é possível aferir que se recomendou a aprovação das contas municipais para o exercício de 2010, sem ressalvas feitas. Sendo assim, **não foi possível determinar paralelos de fiscalização entre a CGU e o TCE-MS**. No entanto, para este caso não se constitui ausência tão relevante, dado o baixo número de irregularidades observadas no relatório da CGU, e que se encaixavam nos critérios pré-ordenados.

*\*CGU – Corguinho:* O relatório da CGU envolve 9 Ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Esporte, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Além disso, foram enumeradas 87 irregularidades. De modo geral, 37 dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, novamente um caso de ausência de Plano Municipal de Saúde vigente para o ano de 2010 é relatado, aqui no ponto 4.2.1. Ainda, na constatação 4.2.9, é indicado um possível direcionamento em processo licitatório que envolveu R\$76.238,90. E outro direcionamento é apontado, na constatação 4.3.1, envolvendo montante semelhante.

*\*TCE-MS – Corguinho:* O Parecer Prévio do Tribunal para este município apresenta uma série de irregularidades contábeis. Dentro destas, podemos destacar a observação feita a movimentações irregulares nos Fundos Municipais, sem, contudo, especificar quais eram esses fundos. Aqui, **pode-se estabelecer uma ligação, ainda que mínima, com o que se apontou no relatório da CGU nas constatações 4.2.6, 4.2.7 e 4.2.8, pois fazem menção ao Fundo Municipal de Saúde. Ademais, não foram encontrados mais paralelos com o que apontou no relatório de controle interno**. Dada a quantidade de irregularidades contábeis verificadas, o Tribunal recomendou a não aprovação das contas municipais.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Neste caso houve disparidade de padrão entre os dois municípios, já que o primeiro apresentou poucas irregularidades comparáveis nos Pareceres Prévios, enquanto que o segundo apresentou quantidade maior de comparação. Por sua vez, o Tribunal de Contas aprovou a primeira prestação de contas, enquanto que na segunda recusou e ainda foi possível de estabelecer um paralelo mínimo com o que se observou no relatório da CGU. **Em termos gerais, ambos os Pareceres seguiram o padrão contábil e, excetuando o paralelo mencionado, não tiveram relação com a fiscalização da Controladoria.**

## - MINAS GERAIS

Municípios sorteados para análise: Alpercata e Barão de Monte Alto

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais, os pareceres prévios das contas municipais desses municípios para o ano referido foram solicitados através de pedido no portal eletrônico, que foi atendido no mesmo dia, com os documentos acessíveis. No entanto, como a documentação disponibilizada não estava completa, pois só continha o Voto e o parecer do Ministério Público de Contas, foi solicitado novamente um pedido de informação, que foi atendido no dia seguinte. Mesmo assim, o Relatório Técnico, que é a parte que contém maiores detalhes das irregularidades, não está disponibilizada, sendo necessário pedido formal à Presidência do tribunal para seu acesso.

*\*CGU – Alpercata:* O relatório da CGU envolve 7 Ministérios: CGU, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Esporte, Turismo e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além disso, foram enumeradas 40 irregularidades neste relatório. De modo geral, 20 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 4.1.1 indica a inoperância do Fundo Municipal de Saúde, órgão de grande relevância para a gestão de saúde no município. Por sua vez, a constatação 4.1.9 identifica irregularidade em definições de critérios (adoção de menor preço global ao invés de menor preço por item) para um processo licitatório de mais de R\$800 mil.

*\*TCE-MG – Alpercata:* O parecer prévio do Tribunal de Contas para este município **não apresentou paralelos com o que foi apontado pela CGU**, além de não apresentar grandes irregularidades mesmo na dimensão contábil-financeira, com exceção a uma observação feita pelo Tribunal quanto ao Planejamento Orçamentário da LOA, que foi considerado com excessivo acréscimo de dotações. Por fim, as contas municipais foram aprovadas sem ressalvas.

*\*CGU – Barão de Monte Alto:* Este relatório envolve cinco Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Educação, Saúde, Comunicações e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 36 constatações. De modo geral, 16 irregularidades

encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 3.1.5 indica a utilização indevida de recursos da Atenção Básica em Saúde, desviando sua finalidade inicial. Também merece destaque o ponto 5.1.6, que indica benefícios sociais sendo pagos a servidores da Prefeitura, prejudicando, dentre outros fatores, os cofres públicos em detrimento de favorecimento de particulares.

*\*TCE-MG – Barão de Monte Alto: O parecer prévio deste Tribunal de Contas não estabeleceu paralelos com o que se apontou na CGU, e tampouco foi observada irregularidade na dimensão contábil-financeira analisada. O Tribunal, ao fim, aprovou as contas municipais referidas, sem ressalvas.*

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Aqui, nos relatórios da CGU, ambos os municípios não apresentaram grande número de irregularidades consideráveis de comparação com os pareceres prévios. E, além de um baixo número por parte do controle interno, eram poucas também as irregularidades associadas diretamente à responsabilização do gestor municipal, assim como também não envolviam grande montante financeiro. Quanto aos Pareceres, como não houve acesso ao Relatório Técnico e os Pareceres não indicavam irregularidades contábeis, pouco pôde se depreender em termos de comparação entre os órgãos.

## **- PARÁ**

Municípios sorteados para análise: Cachoeira do Piriá e Cametá

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA)<sup>20</sup>, foi feita consulta no endereço eletrônico<sup>21</sup>, localizando os processos. Para o caso de Cachoeira do Piriá, não houve julgamento, estando o processo presente na 1ª controladoria.

---

<sup>20</sup> Como dito ao longo do trabalho, o estado do Pará é um dos que possuem dois tribunais estaduais: um para o julgamento das contas do governador e de órgãos do governo estadual, e outro somente para o julgamento de contas dos municípios do estado do Pará, e órgãos relacionados.

<sup>21</sup> As informações aqui detalhadas se encontram no endereço: <<http://www.tcm.pa.gov.br/processos/consulta-por-municipio.html>>. Acesso em 24 de ago. 2015.



Ainda, foi protocolado em 23/02/2015, indicando morosidade no julgamento das contas. Para o município de Cametá, também ainda não há julgamento, estando, como localização atual do processo, em gabinete de Conselheiro do Tribunal. Também aqui houve morosidade no protocolamento do processo, que ocorreu em 05/06/2014.

*\*CGU – Cachoeira do Piriá:* Este relatório envolve cinco Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 82 constatações. De modo geral, 40 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, o ponto 1.1.1 indica a ausência de Plano de Carreira e Remuneração para o Magistério, assim como aponta a inexistência de políticas de formação continuada para os profissionais da educação. A constatação 1.1.7, por sua vez, coloca a existência de montagem de processos licitatórios no exercício de 2010. Por fim, o ponto 1.1.11 indica um montante que ultrapassa os R\$2,9 milhões sem comprovação, sendo esses recursos advindos do FUNDEB. Mais pontos poderiam ser destacados aqui - como o 3.1.10, que coloca em evidência uma fraude na prestação de contas de recursos do Piso de Atenção Básica da Saúde - em virtude da quantidade considerável de irregularidades verificadas e compatíveis com os critérios aqui previamente definidos.

*\*CGU – Cametá:* Este relatório envolve dois Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Saúde e Comunicações. Neste caso, foram notificadas 36 constatações. De modo geral, 40 irregularidades encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, o ponto 1.1.3 indica a utilização indevida de recursos que chegam aos R\$50.000,00 advindos do Piso de Atenção Básica da Saúde. Também há o ponto 1.1.12, que colocou a falta de recolhimento de contribuições previdenciárias nos gastos com pessoal na Saúde, em valores que, somados em três exercícios distintos, ultrapassaram R\$1 milhão.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** não foi possível de ser obtida, em razão do **não julgamento de Parecer Prévio pelo TCM-PA em ambos os municípios abordados.**

**- PARAÍBA**

Municípios sorteados para análise: Araruna e São Sebastião de Lagoa de Roça

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual da Paraíba, os Pareceres foram encontrados através do endereço eletrônico, por processo de busca que precisou ser repetido, dada a dificuldade de encontrar os documentos desejados.

*\*CGU – Araruna:* Este relatório envolve três Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 22 constatações. De modo geral, 10 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 1.1.1 indica o pagamento de despesas indevidas com recursos do FUNDEB para o exercício de 2010, somando R\$95.401,00 para este ano. A constatação 2.2.4 indica dano ao erário pelo pagamento irregular em transporte de equipes da Saúde da Família, que se somados os montantes de 2009 e 2010, indicam um prejuízo de R\$42.337,84. Ademais, poucas irregularidades envolveram grande aporte de recursos ou responsabilização clara do gestor, até pelo número total baixo de irregularidades.

*\*TCE-PB – Araruna:* O presente Parecer esteve acompanhado da possibilidade de ter acesso também ao Acórdão que o motivou, auxiliando na observação de pontos verificados pelo Tribunal em sua fiscalização. Um primeiro destaque a ser feito é a observação de pagamentos indevidos com recursos do FUNDEB, que totalizaram R\$ 132.125,45 segundo o Acórdão. Por mais que os valores não correspondam com o que foi apontado pela CGU, é possível que o Tribunal tenha localizado outros pagamentos indevidos do FUNDEB que não eram competência do controle interno, ou passaram despercebidos, ou aconteceram após o prazo de fiscalização da CGU. **Assim, tem-se um paralelo entre o que se observou nos dois órgãos de controle.** Outras irregularidades são apontadas pelo Tribunal, como a utilização de recursos no total de R\$62.114,57 sem licitação, ou a classificação irregular de despesas com pessoal, consideradas pela gestão municipal como outros serviços de terceiros. No entanto, essas não constavam com que se indicou na CGU. **De modo geral, as irregularidades aqui apontadas foram as que obtiveram caráter mais semelhante com o que se observou no padrão de relatórios da CGU,** ainda que a dimensão

atingida tenha sido contábil e de legalidade. O Parecer Prévio terminou, ao fim, e tendo algumas irregularidades sendo sanadas pelo gestor municipal, aprovando as contas municipais sem ressalvas a serem feitas. Cabe pontuar que o Acórdão indicava a existência de ressalvas, e pontuava que o Ministério Público de Contas havia recomendado a Reprovação das referidas Contas.

*\*CGU – São Sebastião de Lagoa da Roça:* Este relatório envolve quatro Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Saúde, Comunicações e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 32 constatações. De modo geral, 9 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 1.1.1 indica o pagamento de remuneração a servidores com recursos do FUNDEB, sendo que eles não estão exercendo atividades relacionadas à Educação. O montante chegou a R\$11.238,81 só para o mês de maio de 2010. Aqui novamente poucas irregularidades mereceram destaque, uma vez que constituíram um total baixo dentre aquelas que correspondiam aos critérios pré-definidos.

*\*TCE-PB – Araruna:* O presente Parecer esteve acompanhado da possibilidade de ter acesso também ao Acórdão que o motivou, auxiliando na observação de pontos verificados pelo Tribunal em sua fiscalização. Um primeiro destaque a ser feito é a irregularidade apontada pelo Tribunal quanto à compra de produtos e serviços sem o processo licitatório adequado, totalizando (e excluindo um montante justificado pelo gestor e acatado pelo Tribunal) R\$31.228,70. Além disso, a outra irregularidade apontada foi o não atendimento da porcentagem com despesas de pessoal segundo a LRF. Ademais, **não houve paralelo entre o que se apontou no relatório da CGU e o que se verificou no Parecer Prévio e no Acórdão analisado.** O Tribunal de Contas recomendou a aprovação das contas municipais, sendo que o Ministério Público de Contas havia recomendado a aplicação de multa ao gestor, que não foi acatada na decisão final.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Aqui, nos relatórios da CGU, ambos os municípios não apresentaram grande número de irregularidades consideráveis de comparação com os pareceres prévios. E, além de um baixo número por parte do controle interno, eram poucas também as irregularidades associadas diretamente à responsabilização do gestor municipal, assim como também não envolviam grande montante financeiro. **No entanto, para o município de Araruna, houve algum paralelo entre o que se observou os dois órgãos de controle, e no caso de São Sebastião de Lagoa de Roça nada foi observado de comum.**

## - PARANÁ

Municípios sorteados para análise: Califórnia e Flórida

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto aos Pareceres, foi feito um pedido de informação via endereço eletrônico, que foi encaminhado aos setores do Tribunal. Um contato por telefone também foi feito com a intenção de saber o andamento do processo, onde fui informado que estaria em vistas de ser concluído. No entanto, até o fechamento deste trabalho, nenhuma informação requerida foi disponibilizada.

*\*CGU – Califórnia:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde, Comunicações, Cultura, Turismo e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 34 constatações. De modo geral, 9 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, os pontos 3.2.1 e 3.2.2 indicam irregularidades num processo licitatório de construção de uma escola municipal, enquanto que a constatação 4.2.1 coloca falhas na contratação de profissionais da saúde, indicando inclusive um favorecimento de profissionais.

*\*CGU – Flórida:* Este relatório envolve 5 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Saúde, Comunicações, Turismo e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 24 constatações. De modo geral, 5 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, o ponto 1.1.2, que indica que houve apropriação de valor parcial de notas fiscais no Programa PNATE, pode ser destacado, ainda que não exerça grande relevância financeira. Dada a baixa quantidade de irregularidades, não há outros pontos de destaque – que envolvem grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** não foi possível de ser obtida, em razão da **não disponibilização de Parecer Prévio pelo TCE-PR em ambos os municípios abordados** até o momento de fechamento deste trabalho.

## **- PERNAMBUCO**

Municípios sorteados para análise: Pesqueira e São José da Coroa Grande

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Pernambuco, ambos os Pareceres estavam disponíveis em endereço eletrônico, de tal modo que não houve dificuldades em sua obtenção.

*\*CGU – Pesqueira:* Este relatório envolve 5 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 150 constatações. De modo geral, 51 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, a constatação 3.1.10 explicita irregularidades num processo de contratação por licitação que soma o montante de R\$75.590,00. O ponto 3.1.21, por sua vez, indica que o Município não está pagando o piso salarial aos servidores da educação. No geral, este relatório foi o que mais apresentou irregularidades pela CGU, e mesmo dentro das que se encaixavam nos critérios aqui expostos, muitas envolviam grande aporte de recursos ou responsabilização clara do gestor.

*\*TCE-PE – Pesqueira:* O Parecer deste Tribunal determina a Aprovação das Contas municipais, tendo feitas ressalvas, a partir de três irregularidades apontadas. Dentre elas, está a ausência de Plano Municipal de Educação para 2010, que não foi um ponto levantado pela CGU. Porém, o que mais surpreende aqui é **a falta de paralelos entre as irregularidades indicadas pela CGU e as colocadas para decisão no Parecer.** Tendo em vista o caráter – descrito no tópico acima – das constatações feitas pela CGU, esperar-se-ia que alguma coisa fosse notada pelo Tribunal de Contas.

*\*CGU – São José da Coroa Grande:* Este relatório envolve 9 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Previdência Social, Saúde, Trabalho e Emprego,

Comunicações, Esporte, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 112 constatações. De modo geral, 40 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, a constatação 1.1.2 aponta para a falta de um novo plano de cargos e carreiras e vencimentos após a implantação do piso salarial para a educação. Já o ponto 1.1.4 indica o pagamento de questões alheias à remuneração de profissionais da educação com 60% dos recursos do FUNDEB. Por fim, a sequência de constatações que vão do ponto 3.1.10 ao 3.1.12 tratam de irregularidades envolvendo prestadora de serviços de saúde, parceira na atuação local.

*\*TCE-PE – São José da Coroa Grande:* O Parecer Prévio deste município segue a mesma linha que o produzido para o município de mesmo estado, apontando como principal irregularidade o não recolhimento de contribuições previdenciárias. Isso é inclusive o que motiva o gestor a recomendar a não aprovação das contas municipais, aplicando inclusive uma multa ao gestor municipal. Afora isso, **nenhuma relação é observada com as irregularidades mencionadas no relatório da CGU e que foram destacadas nesta análise.**

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Os dois municípios, pelo relatório da CGU, apresentaram um grande número de irregularidades em suas gestões. Dentre essas, muitas se referiam a um grande volume de recursos públicos e também a ações mais diretamente ligadas ao gestor municipal. Tender-se-ia a esperar que algum paralelo fosse estabelecido nos Pareceres Prévios, que, apesar do Tribunal ter reprovado uma conta e aprovado outra sob ressalvas, **não fez nenhuma menção ao objeto da atividade do controle interno.**

## **- PIAUÍ**

Municípios sorteados para análise: Esperantina e Lagoa de São Francisco

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Piauí, foi feito pedido de informação através do endereço eletrônico, que não foi atendido mesmo um mês após realizado; tampouco era possível acompanhar o andamento da solicitação. Houve duas tentativas de contato via telefone, que não foram atendidas. Por fim, a busca processual avançada que o Tribunal também não gerou os documentos desejados.

*\*CGU – Esperantina:* Este relatório envolve 5 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 70 constatações. De modo geral, 32 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, o ponto 1.1.1 indica a utilização de recursos do FUNDEB de forma indevida, em despesas que chegaram a ultrapassar os R\$90.000,00. O mesmo caso acontece na remuneração de profissionais do Magistério também com recursos do FUNDEB, apontado na constatação seguinte, 1.1.2. O montante aqui é de, no total, R\$371.997,15. A constatação 1.1.8, por sua vez, indica irregularidade em processo licitatório que envolveu o montante de R\$1.254.000,00.

*\*CGU – Lagoa de São Francisco:* Este relatório envolve 9 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Esporte, Integração Nacional, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 125 constatações. De modo geral, 40 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, na constatação 2.1.1 é relatado que houve processo de compras públicas sem a cobertura de processo licitatório, com recursos do FUNDEB. O montante para o exercício de 2010 chegou a R\$322.590,96. Outras constatações semelhantes seguem o mesmo molde indicando um grande aporte de recursos municipais que foram gastos, mas não cobertos por processos licitatórios devidos. O ponto 4.1.1, por sua vez, indica a não apresentação de Plano Municipal de Saúde para o ano de 2010.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** não foi possível de ser obtida, em razão da **não disponibilização de Parecer Prévio pelo TCE-AL em ambos os municípios abordados.**

#### **- RIO DE JANEIRO**

Municípios sorteados para análise: Cardoso Moreira e Sapucaia

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro, ambos os Pareceres Prévios estavam disponíveis no endereço eletrônico, não havendo dificuldades, portanto, em sua obtenção.

*\*CGU – Cardoso Moreira:* Este relatório envolve 9 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Esporte, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 71 constatações. De modo geral, 17 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, podemos citar a composição inadequada do Conselho Municipal de Saúde, apontada na constatação 3.1.2. Ademais, poucas constatações envolveram tal responsabilização clara ou grande montante de recursos, dado o baixo número de irregularidades que foram relacionadas segundo os critérios aqui pré-estabelecidos.

*\*TCE-RJ – Cardoso Moreira:* O parecer deste Tribunal é extenso, pois está incorporado o Relatório Técnico que motivou o voto. Segue-se o padrão contábil dos demais, apresentando irregularidades desta dimensão. **No entanto, nenhuma delas assume paralelo com o que se observou nos relatórios da CGU.** Por fim, o Tribunal opta pela aprovação das contas municipais com algumas ressalvas feitas.

*\*CGU – Sapucaia:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Esporte, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 57 constatações. De modo geral, 16 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 4.1.1 indica contratações diretas de forma fragmentada em favorecimento de certos fornecedores com recursos do Piso de Atenção Básica da Saúde. A constatação 4.1.6, por sua vez,



indica a falta de fiscalização, por parte da Prefeitura, de atuação de OSCIP parceira na manutenção de Programas como o Agente Comunitário de Saúde e o Saúde da Família.

*TCE-RJ – Sapucaia:* O parecer deste Tribunal é extenso, pois está incorporado o Relatório Técnico que motivou o voto. Segue-se o padrão contábil dos demais, apresentando irregularidades desta dimensão. Aqui, o número de irregularidades contábeis indicadas supera o Parecer do município de mesmo estado – Cardoso Moreira. Inicialmente, o Tribunal recomendou a reprovação das contas municipais, elencando as motivações para tal voto. Dentre elas, uma transferência de pouco mais de R\$60.000,00 da conta do FUNDEB sem comprovações pode ser destacada. Porém, a fiscalização de recursos do Fundo, para este caso, não ocorreu por parte da CGU. O gestor municipal teve duas oportunidades para sanar os apontamentos indicados, sendo que na segunda obteve mudança de recomendação por parte do TCE, que por fim aprovou as contas municipais, tendo feito algumas ressalvas. **No entanto, nenhuma das irregularidades apresentadas desde o início assumiu paralelo com o que se observou nos relatórios da CGU.**

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Os dois municípios analisados tiveram um número semelhante de irregularidades que se encaixavam nos critérios pré-estabelecidos. Os pareceres prévios eram extensos, pois anexavam o relatório técnico, que detalhava as constatações. **Contudo, não foi estabelecida qualquer relação entre o que se apurou no relatório da CGU e nos Pareceres do TCE.** Esses continham a usual dimensão patrimonial e financeira dos demais Pareceres.

## **- RIO GRANDE DO NORTE**

Municípios sorteados para análise: Caiçara do Rio Vento e Ipueira

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Rio Grande do Norte, ambos os Pareceres Prévios foram enviados via e-mail após contato por telefone com o Tribunal, não havendo dificuldades, portanto, em sua obtenção.

*\*CGU – Caiçara do Rio Vento:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Esporte, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 79 constatações. De modo geral, 20 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social,

relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 3.2.1 indica a ausência de elaboração de Plano Municipal de Saúde. Já a constatação seguinte, 3.2.2 aponta para a falta de estrutura orçamentária do Conselho Municipal de Saúde. Por fim, a constatação 5.1.4 coloca que uma empresa que venceu um processo licitatório no município para construção de uma quadra de esportes, não foi localizada. A proposta vencedora envolvia um montante que ultrapassava os R\$100.000,00.

*\*TCE-RN – Caiçara do Rio Vento:* Este Parecer Prévio não vem acompanhado de relatório técnico em anexo, mas expõe quais foram as irregularidades encontradas, sendo todas elas referentes a questões patrimoniais, orçamentárias e financeiras. **Em modo geral, não há paralelos com o que se observou no relatório da CGU**, dado que as irregularidades que foram aqui destacadas não foram levadas em conta na decisão do TCE-RN. Este por fim optou pela aprovação das contas municipais, tendo feito ressalvas, de acordo com as irregularidades enumeradas.

*\*CGU – Ipueira:* Este relatório envolve 7 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Saúde, Comunicações, Esporte, Turismo Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 41 constatações. De modo geral, 9 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, apenas é possível citar, como destaque e ainda em termos relativos, a ausência de estrutura física e logística do Conselho Municipal de Assistência Social como órgão de controle social do Programa Bolsa Família, notificada no ponto 6.3.7. Ademais, dado o baixo número de irregularidades que se encaixam nos critérios aqui expostos, não há outras notificações mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas.

*\*TCE-RN – Ipueira:* Este Parecer Prévio também não veio acompanhado de relatório técnico em anexo, mas expõe quais foram as irregularidades encontradas, sendo todas elas referentes a questões patrimoniais, orçamentárias e financeiras. Aqui apenas uma irregularidade contábil a mais foi feita, se comparado com o município de mesmo estado. **Em modo geral, não há paralelos com o que se observou no relatório da CGU**, dado também que apenas uma irregularidade foi aqui destacada, dentre as nove elencadas. Porém, tal justificativa não isenta o TCE da responsabilidade de cobertura na fiscalização, de modo apenas a relativizar seu grau. O Tribunal por fim optou pela aprovação das contas municipais, tendo feito ressalvas, de acordo com as irregularidades enumeradas.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** O município de Ipueira apresentou padrão distinto de Caiçara do Rio Vento, à medida que apresentou quantidade menor de irregularidades no relatório da CGU. No entanto, essa diferença não foi acompanhada em mesmo grau nos Pareceres Prévios, que nos dois casos optou-se pela aprovação das contas com ressalvas feitas, **sendo que as irregularidades verificadas pelo TCE não estabeleceram paralelos com a fiscalização de controle interno.**

#### **- RIO GRANDE DO SUL**

Municípios sorteados para análise: Lagoa dos Três Cantos e Salto do Jacuí

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual do Rio Grande do Sul, ambos os Pareceres estavam acessíveis em endereço eletrônico, não havendo, portanto, maiores dificuldades em sua obtenção.

*\*CGU – Lagoa dos Três Cantos:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Agricultura Pecuária e Abastecimento, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 51 constatações. De modo geral, 24 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, os pontos 3.1.3, 3.1.4 e 3.1.5 indicam irregularidades em processo licitatório realizado. Já a constatação 5.1.3 aponta para a contratação indevida de profissional da Saúde.

*\*TCE-RS – Lagoa dos Três Cantos:* Este Parecer seguiu o padrão contábil verificado, mas apontou uma série de irregularidades nas contas municipais, sendo algumas delas envolvendo também questões legais. **Cabe notar a correspondência feita ente a constatação 3.1.4 da CGU e a irregularidade 2.4 apontada pelo Tribunal, que discorria sobre a ausência de planilhas contendo custo unitário em um dado processo licitatório.** Cabe ainda destacar, porém não como um paralelo a ser traçado, a menção a uma empresa de serviços de saúde, em irregularidade identificada pelo Tribunal. Esta empresa é a mesma que forneceu profissional em dois casos que tal contratação foi irregular, como nota o ponto 5.1.3 e o 5.1.4. Ademais, não houve mais relações

entre os dois relatórios. O Tribunal terminou por recomendar a aprovação das contas, mais uma aplicação e multa somada a algumas recomendações.

*\*CGU – Salto do Jacuí:* Este relatório envolve 9 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Agricultura Pecuária e Abastecimento, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Esportes e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 69 constatações. De modo geral, 29 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, do ponto 5.2.3 ao 5.2.7, é possível ver a utilização indevida de gastos municipais, exclusivamente com recursos do Piso de Atenção Básica na Saúde.

*\*TCE-RS – Salto do Jacuí:* O Parecer para este caso, além da verificação contábil, possui algumas irregularidades que culminaram na reprovação das contas municipais, adicionada da aplicação de multa ao gestor, esta que se baseou na inexistência de comprovação de desempenho das atividades previstas do Controle Interno. Além disso, **os pontos levantados não se relacionam com aqueles abordados em relatório da CGU.** Ao fim do processo, o gestor entrou com Recurso, que foi votado pelo provimento parcial do que se levantou.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Este Tribunal foi um dos poucos **onde se obteve algum paralelo com o que foi relatado pela CGU. Ainda assim, apenas para um município, já que outro não apresentou correspondências entre as irregularidades.** O padrão dos Pareceres seguiu a linha contábil, no entanto aqui observou mais questões de *compliance*, estando mais próximo da dimensão abordada nos relatórios da CGU.

## **- RONDÔNIA**

Municípios sorteados para análise: Cerejeiras e São Felipe D'Oeste

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de Rondônia, o Parecer de Cerejeiras foi encontrado através do endereço eletrônico, enquanto que para o de São Felipe D'Oeste foi necessária a realização de um pedido de informação, que foi correspondido pelo Tribunal, que encaminhou o Parecer via e-mail.

*\*CGU – Cerejeiras:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 65 constatações. De modo geral, 22 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 3.1.4 indica o pagamento irregular a servidores de média e alta complexidade, com recursos da Atenção Básica da Saúde. Já a constatação 3.2.6 indica a falta de medicamentos para a população local, que deveriam ser fornecidos pelo município.

*\*TCE-RO – Cerejeiras:* O Parecer Prévio do Tribunal não aponta irregularidades na dimensão contábil que segue, sendo que enumera uma série de conformidades legais e financeiras, que vão por fim justificar a recomendação pela Aprovação das Contas municipais para o exercício referido. **Ao fim, nenhum paralelo se estabeleceu com o que foi observado no relatório da CGU.**

*\*CGU – São Felipe D'Oeste:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Integração Nacional e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 97 constatações. De modo geral, 25 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 5.2.2 indica irregularidade na composição do Conselho Municipal de Saúde, assim como sua falta de estrutura orçamentária é notada no ponto seguinte, 5.2.3. Já o ponto 5.3.6 destaca a ausência de publicação de edital de um processo licitatório que envolvia R\$79.060,00.

*\*TCE-RO – São Felipe D'Oeste:* O Parecer deste município veio acompanhado de Relatório Técnico que indicou algumas irregularidades contábeis, como gastos indevidos com recursos do FUNDEB. No entanto, para este município este Fundo não foi objeto de fiscalização na CGU, não havendo aí qualquer paralelo entre os relatórios. As demais irregularidades se restringem a questões orçamentárias e legais do município, **não estabelecendo relações com o observado na**

**fiscalização da CGU.** O Relatório ainda revela indicadores de investimento em áreas como saúde e educação, observando uma melhoria nestes. Por fim, ainda que tenham apontadas constatações irregulares, o Parecer Prévio decide pela recomendação da aprovação das contas municipais, sem ressalvas feitas.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Os municípios analisados apresentaram número semelhante de irregularidades que se adequavam aos critérios aqui colocados, ainda que o segundo tenha tido mais constatações notificadas pela CGU. Nos Pareceres Prévios, houve aprovação das duas contas municipais, com poucas irregularidades identificadas. O padrão dessa fiscalização seguiu a dimensão contábil observada nos demais. **Ao fim, nenhum paralelo se estabeleceu entre as constatações dos dois órgãos.**

## **- RORAIMA**

Municípios sorteados para análise: Amajari e Normandia

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de Roraima, o Parecer de Normandia estava disponível também em endereço eletrônico, enquanto o de Amajari não foi localizado. Um pedido de informação foi feito ao Tribunal, que retornou com a informação no dia seguinte.

*\*CGU – Amajari:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Comunicações, Integração Nacional, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 70 constatações. De modo geral, 15 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, a constatação 3.2.10 indica a inexistência de Plano Municipal de Saúde a vigor de 2010. Ademais, poucas constatações podem ser destacadas, até pelo período compreendido na fiscalização da CGU, que aborda 4 meses do exercício de 2010.

*\*TCE-RR – Amajari:* o Parecer segue o padrão contábil dos demais, apontando algumas irregularidades desta dimensão. Nele é possível perceber que o Ministério Público de Contas julgou

irregulares as contas municipais, mas a decisão final do Tribunal foi de julgá-las regulares com ressalvas. **Nenhum paralelo pôde ser traçado com as irregularidades elencadas a partir do relatório da CGU.**

*\*CGU – Normandia:* Este relatório envolve 9 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Comunicações, Integração Nacional, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 81 constatações. De modo geral, 26 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 3.1.13 também indica aqui a ausência de um Plano Municipal de Saúde para o ano de 2010. Já a constatação 8.1.1 indicou que foram realizados débitos nas contas do PETI, em valores um pouco acima dos R\$40.000,00 sem a devida comprovação, no exercício de 2010.

*\*TCE-RR – Normandia:* o Parecer segue o padrão contábil dos demais, apontando algumas irregularidades desta dimensão. São elencadas algumas, nas quais cabe o destaque do não cumprimento da exigência mínima de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O julgamento recomenda a não aprovação das contas municipais de Normandia. Ainda, **nenhum paralelo pôde ser traçado com as irregularidades elencadas a partir do relatório da CGU.**

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Os municípios analisados apresentaram número semelhante de irregularidades que se adequavam aos critérios aqui colocados, ainda que o segundo tenha tido mais constatações notificadas pela CGU. Nos Pareceres Prévios, houve aprovação das duas contas municipais, com poucas irregularidades identificadas. O padrão dessa fiscalização seguiu a dimensão contábil observada nos demais. **Ao fim, nenhum paralelo se estabeleceu entre as constatações dos dois órgãos.**

## **- SANTA CATARINA**

Municípios sorteados para análise: Cunhataí e Urussanga

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na

disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de Santa Catarina, o Parecer Prévio de Cunhataí estava disponível no endereço eletrônico, enquanto o de Urussanga requereu solicitação pelo mesmo endereço, sendo que esta foi respondida no mesmo dia. Portanto, não houve dificuldades em sua obtenção.

*\*CGU – Cunhataí:* Este relatório envolve 6 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 22 constatações. De modo geral, 9 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 1.1.4 expõe a precariedade do transporte escolar municipal, à medida que não oferece condições e estrutura adequadas para a população local utilizar desse serviço. Também se pode notar a composição irregular do Conselho Municipal de Saúde, descumprindo a lei que o regula.

*\*TCE-SC – Cunhataí:* O Parecer segue a verificação contábil dos demais, apontando pequenas falhas dentro desse espectro. Também aponta falhas na gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA). A partir disso, recomenda a aprovação das contas municipais. Além disso, **não houve qualquer relação com o que se apontou no relatório da CGU.**

*\*CGU – Urussanga:* Este relatório envolve 11 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Esporte, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 112 constatações. De modo geral, 25 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe ainda citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 2.2.2 aponta para uma irregularidade em processo licitatório que envolveu o montante de R\$ 100.000,00. Já a constatação 9.1.1 indica um direcionamento de licitação que envolveu montante semelhante na área do turismo.

*\*TCE-SC – Urussanga:* O Parecer do Tribunal para este município teve, sem eu relatório disponibilizado, uma explicação sobre a nova forma de redação dos relatórios do Tribunal,



que busca ser mais pedagógica e analítica. No entanto, na verificação das contas, ela permanece sobre a dimensão contábil e patrimonial, ainda que busque explicar mais os pontos e registrar evoluções históricas dos índices apontados. **Não se estabeleceu paralelo com o que observou a CGU.** O Tribunal terminou por recomendar a aprovação das contas, dado que o teor e o número de irregularidades contábeis foram baixos.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Apesar da inovação divulgada pelo TCE-SC no relatório do município de Urussanga, não se estabeleceram muitas diferenças com o padrão de abordagem observado até agora quanto aos Pareceres produzidos. Novamente, **os pontos irregulares da CGU, e que se encaixavam nos critérios aqui definidos, não tiveram relações com os pontos levantados pelo TCE.**

## **- SÃO PAULO**

Municípios sorteados para análise: Cristais Paulista e Lourdes

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de São Paulo, ambos os Pareceres Prévios estavam disponíveis no endereço eletrônico, não havendo dificuldades, portanto, em sua obtenção.

*\*CGU – Cristais Paulista:* Este relatório envolve 4 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Saúde, Comunicações e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 33 constatações. De modo geral, 15 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, os pontos 1.1.1 e 1.1.2 indicam que o transporte escolar municipal não apresenta condições adequadas para operação, prejudicando a população local. Ademais, pouco se observou de destaque nas constatações, dado também o baixo número no total de irregularidades encontradas pela CGU.

*\*TCE-SP – Cristais Paulista:* O Parecer segue a verificação contábil dos demais, ainda que apontando algumas falhas contábeis em questões como despesas com saúde, plano municipal de saneamento básico, plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e planejamento das

políticas públicas. **No entanto, nenhuma dessas observa relação com o que se apontou no relatório da CGU.** Por fim, o tribunal recomenda a aprovação das contas municipais, com ressalvas feitas a esses pontos acima citados e outros também incluídos.

*\*CGU – Lourdes:* Este relatório envolve 6 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Turismo e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste caso, foram notificadas 23 constatações. De modo geral, apenas 4 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe ainda citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, é possível citar o ponto 3.1.2, que coloca a contratação de empresa de assessoria na área da Saúde de forma irregular, pois não estavam claros quais serviços foram prestados. Mesmo a contratação se dando no exercício de 2009, a vigência do contrato acabava em 2010, razão pela qual esse ponto foi aqui considerado. Ainda, a constatação 3.1.3, que aponta para a ausência de Processo Seletivo Público na contratação de Agentes Comunitários de Saúde, também merece destaque.

*\*TCE-SP – Lourdes:* O Parecer do Tribunal para este município não apresentou irregularidades contábeis, excetuando a recomendação de se examinar os Contratos com duas empresas a fim de verificar a regularidade de suas contratações. **Uma delas é a empresa citada na constatação 3.1.2 do relatório da CGU, indicando aí um paralelo entre os dois relatórios. Ademais, não houve outras relações,** assim como outras irregularidades apontadas pelo Tribunal. O Tribunal terminou por recomendar a aprovação das contas, com a ressalva feita sobre as contratações das duas empresas.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Os municípios analisados envolviam um baixo número de irregularidades tanto no relatório da CGU quanto nos Pareceres Prévios apresentados pelo Tribunal de Contas. Este seguiu o padrão de verificação contábil, **apresentando, em um dos municípios, uma relação com o que se verificou na CGU. As demais irregularidades não tiveram correspondência,** cabendo ressaltar aqui que o baixo número de constatações de controle interno que se adequavam aos critérios pré-definidos pode justificar tal fato.

## **- SERGIPE**

Municípios sorteados para análise: Nossa Senhora das Dores e Capela

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de Sergipe, foi estabelecido contato, através de telefone, onde se solicitou que o pedido fosse enviado via e-mail para a Presidência do Tribunal. Este não foi retornado, tampouco a cobrança por algum retorno. Além disso, tentou se estabelecer contato via telefone com vários setores do Tribunal num dado dia, e não foi atendido. Sendo assim, não foi possível depreender análises, dada a indisponibilidade dos documentos solicitados.

*\*CGU – Nossa Senhora das Dores:* Este relatório envolve 8 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: CGU, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde, Desenvolvimento Agrário, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 98 constatações. De modo geral, 32 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, o ponto 4.1.1 indica que o Conselho Municipal de Saúde é presidido pelo próprio gestor da pasta municipal de Saúde, assim como o 4.1.4 aponta para a inexistência de Plano Municipal de Saúde.

*\*CGU – Capela:* Este relatório envolve apenas três Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mesmo com poucos Ministérios, neste caso foram notificadas 108 constatações. De modo geral, 44 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe ainda citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação. Por exemplo, o ponto 2.2.4 indica a falta de dotação orçamentária ao Conselho Municipal de Saúde. Já a constatação 2.3.2 indica a inobservância de procedimentos regulares em processos licitatórios realizados no exercício de 2010 (além de outros em 2009).

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** não foi possível de ser obtida, em razão da **não disponibilização de Parecer Prévio pelo TCE-AL em ambos os municípios abordados.**

## **- TOCANTINS**

Municípios sorteados para análise: São Bento do Tocantins e Luzinópolis

Ano em que os órgãos de controle fizeram a fiscalização: 2010

Os relatórios desses municípios feitos pela CGU, assim como os dos demais, estavam disponíveis em endereço eletrônico, de fácil acesso, de tal modo que não houve dificuldades na disponibilização dessa informação. Quanto ao Tribunal de Contas Estadual de Tocantins, ambos os Pareceres Prévios estavam disponíveis no endereço eletrônico, não havendo dificuldades, portanto, em sua obtenção.

*\*CGU – São Bento do Tocantins:* Este relatório envolve 10 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Agrário, Esporte, Turismo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 79 constatações. De modo geral, 27 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, o ponto 2.1.6 indica fracionamento de despesas para locação de veículos de transporte escolar que soma o montante, para 2010, de R\$419.015,00. A constatação 4.2.1, por sua vez, indica que o município não possui Plano Municipal de Saúde em vigor.

*\*TCE-TO – São Bento do Tocantins:* O Parecer Prévio veio anexado de todos os documentos relacionados ao processo, de tal maneira que foi até difícil de localizar o relatório técnico. Este apresenta verificações contábeis e patrimoniais, seguindo o padrão até aqui verificado, **não estabelecendo qualquer paralelo com o que se apontou na CGU.** As irregularidades identificadas pelo Tribunal são a ocorrência de déficit financeiro e insuficiência de arrecadação, que ao fim motivaram a rejeição das contas municipais.

*\*CGU – Luzinópolis:* Este relatório envolve 7 Ministérios que tiveram seus repasses fiscalizados. São eles: Ciência e Tecnologia, Educação, Previdência Social, Saúde, Comunicações, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Cidades. Neste caso, foram notificadas 74 constatações. De modo geral, 38 irregularidades dessas encontradas envolviam contrapartida financeira municipal e também um dos dois quesitos incluídos em análise própria: se havia processo licitatório com mais de R\$50.000,00 ou envolvia questões de saúde, educação ou assistência social, relevantes à população. Dentre essas, cabe citar algumas mais relevantes – por envolver grande montante financeiro ou responsabilização clara da gestão municipal pela constatação - para posterior conformação com o Parecer Prévio produzido pelo Tribunal de Contas. Por exemplo, a

constatação 2.2.2 indica sobrepreço em processo licitatório de pouco mais de R\$100.000,00. Já o ponto 4.2.3 indica a falta de elaboração de Plano Municipal de Saúde para o ano de 2010.

*\*TCE-TO – Luzinópolis:* Este Parecer é muito semelhante ao observado para o município anterior, focando em questões financeiras e patrimoniais, e apontando, a partir disso, algumas irregularidades. Novamente, **não são traçados paralelos com o que se viu no relatório da CGU**, e dadas alguma irregularidades verificadas pelo TCE, este optou pela rejeição das contas municipais.

**Considerações sobre a atuação dos órgãos:** Os dois municípios analisados apresentaram número relevante de irregularidades envolvendo contrapartida financeira municipal e um dos dois critérios pré-definidos. **No entanto, os Pareceres Prévios não tocaram em nenhum desses pontos em seus relatórios**, focados, como o usual, na dimensão financeira e patrimonial. Ainda, os TCEs, nos dois casos, optaram pela recomendação de não aprovação das contas municipais, dadas as irregularidades constatadas nesta dimensão.

## 8. COMPARANDO OS RESULTADOS E CONSEQUÊNCIAS

Tendo as observações empreendidas a partir do que se observou nos relatórios da Controladoria Geral da União e nos Pareceres Prévios dos Tribunais de Contas Estaduais, cabe sintetizar alguns resultados, de forma a dar conta da análise geral deste trabalho. Ainda cabe indicar que os pontos colocados a seguir, assim como o objetivo final do trabalho, focam em observar os Tribunais de Contas Estaduais, tendo a CGU e as gestões municipais como as referências que permitam essa análise. Isso implica que as observações gerais serão mais direcionadas aos TCEs, ainda que uma observação mais atenta e detalhada pudesse ser feita para a atuação da CGU e até para as gestões municipais analisadas.

É importante dividir a presente análise em três diferentes, mas relacionadas, dimensões.

A primeira é a dimensão da transparência dos órgãos de controle, que envolve sua disponibilidade de informações, interface com o cidadão, assim como métodos participativos e de acompanhamento do órgão em questão. Entende-se que o presente trabalho não dá conta de avaliar de forma integral tal dimensão, sendo pra isso necessários estudos mais aprofundados e que se dediquem especialmente a este aspecto. Contudo, a busca pelas informações nos órgãos de controle para análise de sua efetividade e abordagem possibilitou que também fosse observado seu comportamento para com a sociedade, de tal modo que o presente trabalho não podia se furtar de

considerar como foi essa disponibilização de informações e o atendimento ao cidadão<sup>22</sup>. Para isso também serviu de auxílio o contato com os Tribunais para o desenho organizacional de um modelo geral dos Tribunais de Contas, conforme nota o Capítulo 5.

A segunda dimensão aqui discutida é a das diferenças de abordagem, ou de diferentes dimensões da *accountability*, atingidas por cada órgão de controle. É importante observar qual foi o teor dos relatórios analisados e a que objetivos ele se propôs a atingir. Só assim é possível entender suas possibilidades de atuação dentro de um sistema de controle brasileiro. Para isso é fundamental a literatura aqui incessantemente discutida, já que abre uma discussão sobre as dimensões da *accountability*, que permite a inserção das análises dentro dessa classificação multidimensional.

Por fim, a terceira dimensão tocada neste relatório é a da efetividade da fiscalização dos órgãos de controle, que, para este trabalho, é a mais aprofundada e constitui seu objetivo inicial, dada a análise empreendida dos relatórios aqui discutidos. A verificação da contrapartida municipal financeira no município, somada aos critérios aqui empregados, auxiliou na observação da cobertura de recursos públicos, dado que estes devem estar sobre constantes processos de fiscalização. Apesar de algumas proporções guardadas, pretende-se contribuir significativamente para observar como está a situação dos órgãos de controle interno e externo no Brasil - com o foco nos TCEs - mesmo entendendo que estes atingem dimensões e teores diferentes em sua abordagem.

A análise integrada dessas dimensões constitui ponto importante para o encaminhamento da conclusão, dado que elas se interagem. Por exemplo, a observação sobre o quanto determinado órgão é transparente, pode implicar na relação com sua efetividade. Ou então, a verificação de sua dimensão pode acarretar em sua propensão a ser '*accountable*' à sociedade, disponibilizando as informações necessárias para o controle social. Porém, aqui não foi proposta uma análise estatística de correlação entre essas dimensões, restando aí uma possibilidade de análise futura, que inclusive requererá maior aprofundamento das duas primeiras dimensões aqui tratadas.

A partir disso, tem-se a tabela a seguir, que buscou, primeiramente, sintetizar as informações analisadas entre os relatórios dos órgãos de controle. Além disso, ela também se propõe a agrupar informações referentes às dimensões elencadas – juntamente com as observações qualitativas do final deste capítulo -, possibilitando, ao fim, concluir resultados da pesquisa e observar limites da análise.

Os dados gerados procuram dar conta de observar: o número de irregularidades que se encaixavam nos critérios definidos metodologicamente, ou seja, quantas das constatações observadas na CGU o Tribunal de Contas deveria verificar em sua fiscalização; em quantos casos

---

<sup>22</sup> Importante ressaltar que para isso, nas pesquisas feitas junto aos Tribunais de Contas Estaduais, me considerei um cidadão regular, e não um pesquisador, como forma de verificar qual a facilidade que a sociedade civil tem para obter as informações desses órgãos.

foi estabelecido ao menos um paralelo de cobertura dos recursos entre a CGU e os TCEs; e qual foi o resultado do julgamento das contas municipais pelos Tribunais de Contas<sup>23</sup>.

**Tabela 3 – Síntese da análise comparativa entre CGU e TCEs**

Município	Estado	Exercício analisado	Nº de constatações da CGU envolvendo contrapartida municipal e um dos dois critérios pré-definidos	Houve alguma correspondência entre as irregularidades apontadas pela CGU e pelos TCEs? (0=não; 1=sim)	Qual foi a recomendação do Parecer Prévio?
Plácido de Castro	AC	2008	46	0	Reprovação das Contas
Brasileia	AC	2010	27	0	Não foi disponibilizado
Colônia Leopoldina	AL	2010	42	0	Não foi julgado
Flexeiras	AL	2010	39	0	Não foi julgado
Porto Grande	AP	2009	25	0	Não foi julgado
Pedra Branca do Amapari	AP	2010	17	0	Não foi julgado
Tabatinga	AM	2010	23	0	Não foi julgado
Benjamin Constant	AM	2010	36	0	Não foi julgado
Anagé	BA	2010	33	1	Aprovação com ressalvas
Coaraci	BA	2010	21	0	Aprovação com ressalvas
Beberibe	CE	2010	43	0	Aprovação das Contas
Crateús	CE	2010	24	0	Aprovação das Contas
Laranja da Terra	ES	2010	29	0	Aprovação das Contas
Pedro Canário	ES	2010	52	0	Reprovação das Contas
Cocalzinho de Goiás	GO	2010	8	0	Aprovação das Contas
Urutaí	GO	2010	11	0	Aprovação das Contas
Benedito Leite	MA	2010	22	0	Não foi disponibilizado
Bequimão	MA	2010	57	0	Não foi disponibilizado
Nova Maringá	MT	2010	16	0	Aprovação das Contas
Marcelândia	MT	2010	31	0	Aprovação das Contas
Douradina	MS	2010	16	0	Aprovação das Contas
Corguinho	MS	2010	37	1	Reprovação das Contas

<sup>23</sup> Aqui, nos casos em que não houve disponibilização de informações, é possível aferir características da transparência dos Tribunais, assim como ao longo dos textos de análise, que indicam quais os caminhos percorridos para a obtenção dos documentos desejados.

Alpercata	MG	2010	20	0	Aprovação das Contas
Barão de Monte Alto	MG	2010	16	0	Aprovação das Contas
Cachoeira do Piriá	PA	2010	40	0	Não foi julgado
Cametá	PA	2010	19	0	Não foi julgado
Araruna	PB	2010	10	1	Aprovação das Contas
São Sebastião de Lagoa de Roça	PB	2010	9	0	Aprovação das Contas
Califórnia	PR	2010	9	0	Não foi disponibilizado
Flórida	PR	2010	5	0	Não foi disponibilizado
Pesqueira	PE	2010	51	0	Aprovação com ressalvas
São José da Coroa Grande	PE	2010	40	0	Reprovação das Contas
Esperantina	PI	2010	32	0	Não foi disponibilizado
Lagoa de São Francisco	PI	2010	40	0	Não foi disponibilizado
Cardoso Moreira	RJ	2010	17	0	Aprovação com ressalvas
Sapucaia	RJ	2010	16	0	Aprovação com ressalvas
Caiçara do Rio do Vento	RN	2010	20	0	Aprovação com ressalvas
Ipueira	RN	2010	9	0	Aprovação com ressalvas
Lagoa dos Três Cantos	RS	2010	24	1	Aprovação das Contas
Salto do Jacuí	RS	2010	29	0	Reprovação das Contas
Cerejeiras	RO	2010	22	0	Aprovação com ressalvas
São Felipe D'Oeste	RO	2010	25	0	Aprovação com ressalvas
Amajari	RR	2010	15	0	Aprovação com ressalvas
Normândia	RR	2010	26	0	Reprovação das Contas
Cunhataí	SC	2010	9	0	Aprovação das Contas
Urussanga	SC	2010	25	0	Aprovação das Contas
Cristais Paulista	SP	2010	15	0	Aprovação com ressalvas
Lourdes	SP	2010	4	1	Aprovação com ressalvas
Nossa Senhora das Dores	SE	2010	32	0	Não foi disponibilizado
Capela	SE	2010	44	0	Não foi disponibilizado



São Bento do Tocantins	TO	2010	27	0	Reprovação das Contas
Luzinópolis	TO	2010	38	0	Reprovação das Contas

Algumas observações podem ser feitas a partir dos dados acima. A primeira é que a média de constatações observadas pela CGU e que deveriam ser cobertas pelo TCE é alta (26), concluindo-se que, a despeito de serem órgãos de âmbitos distintos e com dimensões de atuação também distintas<sup>24</sup>, há um grau considerável de mesmos recursos públicos sendo fiscalizados por mais de um órgão de controle. Isso implica em entender a necessidade de cooperação e atuação conjunta dos órgãos, já que possuem convergências em seus objetos.

A segunda observação é que, ainda que haja pontos em comum a serem fiscalizados pelos dois órgãos, os Tribunais de Contas Estaduais, num aspecto geral, apresentam um déficit de cobertura dos recursos públicos preocupante, já que em apenas 9,6% dos casos foi relatada alguma relação entre os relatórios de fiscalização.

A terceira observação se relaciona à segunda, à medida que verifica que mesmo tendo notificadas irregularidades pela CGU a serem observadas pelos TCEs, a maioria dos julgamentos optou pela Aprovação das contas municipais, sem utilização de ressalvas. Se somarmos os casos de aprovação com ressalvas, temos aí um índice de 52% dos casos. Dada a quantidade média de irregularidades que se enquadram nos critérios deste estudo, esse índice chega a mostrar outra lógica de atuação entre os órgãos.

E, por fim, uma quarta observação possível a partir desses dados é a ocorrência considerável de casos em que as contas não foram ainda julgadas, tendo em vista que o objetivo da análise foi coletar exercícios mais distantes, entendendo que até o presente momento já estariam analisados pelos Tribunais de Contas Estaduais. Mesmo assim, em pelo menos 8 casos ainda não houve julgamento, levantando debates sobre modelos organizacionais e forma de atuação desses órgãos.

Outros resultados, que não advém dos dados numéricos da tabela, mas sim das análises empreendidas no capítulo anterior, podem ser depreendidos. O primeiro é referente à dimensão da transparência dos Tribunais de Contas Estaduais. Como relatado, em muitos casos o acesso aos documentos desejados foi difícil, mesmo naqueles em que o documento estava disponível no endereço eletrônico. Em muitas situações em que foram feitos pedidos de informações, alguns não eram respondidos mesmo depois de um mês, e tampouco era possível acompanhar sua situação

<sup>24</sup> Segundo entrevista com Pedro Antunes Alexandre, há uma tentativa dos órgãos de controle de não repetir fiscalizações, de tal maneira que se um órgão já fiscalizou aquele recurso, outro não fiscalizará. Ainda assim, o dado exposto indica que há uma sobreposição de fiscalização, por vezes inevitável, que precisa ser considerada neste debate.

*online*. Em casos de ligações por telefone para os órgãos, a transferência da responsabilidade para outros setores foi usual, sendo que alguns funcionários desconheciam a localização de documentos que, por obrigação legal, deveriam estar disponíveis ao cidadão. Aqui, uma ressalva cabe de ser feita, já que o objetivo do trabalho não foi estritamente observar o tempo de resposta dos órgãos e a facilidade no acesso aos documentos desejados, de tal modo que não se definiram critérios prévios de análise e controle de procedimentos que possam aferir conclusões mais precisas e até quantitativas.

O segundo resultado diz respeito à falta de padronização na atuação dos Tribunais de Contas Estaduais. Ainda que todos tenham a competência de realizar os Pareceres Prévios, pouco se estabeleceu sobre quais informações destes Pareceres estariam disponíveis ao cidadão. Havia casos que o processo inteiro era disponibilizado, dificultando inclusive a localização de informações mais relevantes ao cidadão, mas também havia casos que só o voto dos Conselheiros era possível de ser visto, ocultando detalhes técnicos importantes sobre as contas municipais analisadas. Ainda, era pouco claro quais critérios levavam à Aprovação das Contas municipais, e quais motivavam sua rejeição. No entanto, um padrão de verificação era seguido por todos os Tribunais que disponibilizaram seus relatórios técnicos, havendo pontos que obrigatoriamente precisavam ser verificados, como o Balanço Patrimonial, a arrecadação tributária, o cumprimento das receitas e despesas segundo o previsto em ano anterior, além do respeito aos limites mínimos e máximos na aplicação de recursos, como os 15% relativos à Saúde ou os 25% relativos ao desenvolvimento e manutenção do ensino.

É a partir desse aspecto que se verifica um terceiro ponto, que diz respeito ao teor dos relatórios produzidos pelos Tribunais de Contas Estaduais ser diferente daquele dos relatórios publicados pela CGU. Enquanto que o primeiro atinge a dimensão financeira e de legalidade da *accountability*, com foco maior na primeira, observa-se que a fiscalização da CGU parte da dimensão de legalidade, ou *compliance*, chegando a verificar questões de *performance*. Contudo, essas questões de *performance* ainda são pouco visíveis, já que dificilmente se observa uma avaliação de política pública nos relatórios aqui analisados da CGU. Em alguns momentos, percebe-se uma preocupação com a efetividade das ações, já que há diversos casos relatando ausência de condições adequadas na oferta de programas e serviços, indo na preocupação de seu funcionamento normal e na capacidade de produzir efeitos positivos na população.

## **9. LIMITES DA ACCOUNTABILITY NO BRASIL**

Este relatório, ao se propor a analisar a efetividade dos Tribunais de Contas Estaduais e também comparar sua estrutura e atuação com a CGU, levantou aspectos importantes da

*accountability* no Brasil e do desenho do sistema de controle nacional. Para isso, a literatura levantada contribuiu no sentido de fornecer um panorama de tal situação no mundo, sua conceituação acadêmica, assim como sua abordagem histórica no Brasil.

Ao estudar os modelos organizacionais dos órgãos de controle interno e externo aqui mencionados, assim como suas atuações na fiscalização de recursos e políticas públicas, foi possível compreender alguns dos limites institucionais e culturais da *accountability* no cenário brasileiro. O primeiro limite pode ser compreendido a partir da forte presença do Direito Administrativo no desenho do sistema político brasileiro, assim como a origem institucional do controle externo no Brasil. Dada a influência napoleônica em nosso sistema, ainda que os Tribunais de Contas não façam parte efetivamente do Judiciário - sendo um braço do Poder Legislativo -, eles carregam consigo uma herança institucional, que se reflete em seu modelo de organização e atuação, própria do Judiciário. Essa herança parece influir - assim como a influência do Direito Administrativo e a visão monista<sup>25</sup>, que dá peso excessivo às leis - no julgamento das contas municipais e no teor das fiscalizações empreendidas. Isso implica em não ir além da dimensão legal na análise do emprego de recursos públicos, desconsiderando mecanismos de avaliação das políticas públicas, e não tocando numa dimensão da *accountability* de grande relevância que é a *performance*, tratada, dentre outros autores, por Barzelay (1997).

Seguindo a definição de *accountability* utilizada no presente relatório, entende-se que ao não atingir a dimensão da *performance*, o sistema de controle brasileiro não efetiva um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos, atingindo, portanto, um grau insatisfatório de *accountability*. Sob essa perspectiva, o modelo de fiscalização da CGU parece ser um caminho para tal atingimento, entendendo que deve ser necessária uma série de aprimoramentos que incentive ainda mais a avaliação das políticas públicas dentro dos órgãos de controle, além de guardadas as perspectivas para sua ampliação. Para tal, surge como essencial a integração do sistema de controle, buscando atingir as três dimensões: financeira, de legalidade e de *performance*. No entanto, mesmo se restringirmos o espaço de atuação do sistema de controle às dimensões financeira e de legalidade, temos um atendimento insatisfatório, tendo em vista os resultados mostrados no capítulo anterior sobre a falta de cobertura dos recursos públicos por parte dos Tribunais de Contas Estaduais. Para essa observação, podem ser levantadas questões políticas, que dizem respeito à influência política do governador nas relações locais<sup>26</sup> e inclusive nos Tribunais de

---

<sup>25</sup> Carlos Ari Sunfeld cunha este termo, fazendo uma crítica à visão que reduz a lei como a única fonte de legitimidade para a prática administrativa. Mais em: Sunfeld, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*, São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 236-242.

<sup>26</sup> Para mais informações consultar: Abrucio, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec, 1998.

Contas, assim como aspectos organizacionais, como a baixa interação com órgãos de controle interno, como a CGU, ou a pouca transparência das ações e ausência de visões mais relacionadas à disponibilização de informações para o cidadão.

Esse cenário, apesar de parecer pessimista se entendermos que está distante do atingimento de um grau satisfatório de *accountability* no sistema de controle brasileiro, pode ser alterado à medida que práticas organizacionais sejam compartilhadas entre os órgãos de controle, sendo para isso necessárias maiores interações e atuações integradas de fiscalização. Também incidiriam em melhores ações que visassem um retorno claro à população sobre o uso dos recursos e sua fiscalização, aos moldes das campanhas e discussões empreendidas pela CGU. Isso diminuiria as distâncias entre o corpo burocrático e a população, resolvendo problemas de agência. Ao fim, constitui-se como ponto mais distante, mas de grande relevância, a percepção de que os órgãos de controle possuem a possibilidade de atingir mecanismos de avaliação das políticas e serviços públicos, que certamente gerariam grande retorno, tanto em termos de transparência quanto em aumento na efetividade das ações, à sociedade brasileira.

## **10. PONDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho buscou se inserir num debate sobre o sistema de controle brasileiro, partindo para a análise de seu funcionamento, optando por estudar como se organizava e de que modo realizava suas fiscalizações. O objeto principal do estudo, conforme dito ao longo do texto, foi os Tribunais de Contas Estaduais – órgãos de controle externo – dada sua potencialidade de atuação, neste caso, fiscalizando as gestões municipais.

Entende-se que o tema *accountability* vem sendo com maior frequência debatido no cenário acadêmico brasileiro, no qual vários estudos, sendo alguns mencionados ao longo dessa revisão de literatura, se destacam por analisar o funcionamento dos órgãos de controle e quais os desenhos institucionais e potencialidades de atuação. No entanto, observou-se que poucas análises se dedicaram ao exame dos produtos desses órgãos de controle, de tal modo a verificar seu funcionamento a partir dessa variável. Ainda, a comparação entre diferentes organismos também é algo pouco visto até então, muito por suas naturezas distintas, que levam ao entendimento de que, apesar de constituírem um mesmo sistema de controle, estes se prestam a atividades distintas. Este trabalho também se propõe a entender que há uma relação entre o que se fiscaliza no controle externo e no interno, e essa relação pode ser inclusive componente importante para uma atuação integrada no sistema de controle, além de um reforço e a possibilidade de criação de mecanismos positivos de competição organizacional na fiscalização dos recursos públicos.

Algumas lacunas de pesquisa permanecem como pontos a serem aprofundados em outros estudos. Em especial, o exame mais atento dos Tribunais de Contas e as relações políticas e organizacionais que moldam sua atuação local. Isso contribuiria no sentido de entender o porquê da falta de cobertura de recursos públicos por parte desses órgãos, assim como a percepção de baixa transparência, a partir da consulta de informações para o presente trabalho. Ainda, análises mais apuradas sobre o impacto da CGU na gestão pública, inclusive buscando entender qual o desenrolar das constatações identificadas na fiscalização dos municípios, também se fazem interessantes e convergem com a discussão aqui proposta, à medida que analisa o impacto da atuação dos órgãos de controle na gestão pública e no sistema político brasileiro.

## 11. ANEXOS

### A) Lista de Municípios sorteados a partir da base de dados da CGU

ESTADO	ANO	SORTEIO	Município
Acre	2008	27	Plácido de Castro
	2010	33	Brasileia
Alagoas	2010	33	Colônia Leopoldina
	2010	33	Flexeiras
Amapá	2009	29	Porto Grande
	2010	32	Pedra Branca do Amapari
Amazonas	2010	32	Tabatinga
	2010	33	Benjamin Constant
Bahia	2010	33	Anagé
	2010	33	Coaraci
Ceará	2010	33	Beberibe
	2010	33	Crateús
Espírito Santo	2010	32	Pedro Canário
	2010	33	Laranja da Terra
Goiás	2010	33	Cocalzinho de Goiás
	2010	33	Urutaí
Maranhão	2010	33	Benedito Leite
	2010	33	Bequimão
Mato Grosso	2010	32	Nova Maringá
	2010	33	Marcelândia
Mato Grosso do Sul	2010	32	Douradina
	2010	33	Corguinho
Minas Gerais	2010	33	Alpercata
	2010	33	Barão de Monte Alto
Pará	2010	33	Cachoeira do Piriá
	2010	33	Cametá
Paraíba	2010	33	Araruna
	2010	33	São Sebastião de Lagoa de Roça
Paraná	2010	33	Califórnia
	2010	33	Flórida
Pernambuco	2010	33	Pesqueira

	2010	33	São José da Coroa Grande
Piauí	2010	33	Esperantina
	2010	33	Lagoa de São Francisco
Rio de Janeiro	2010	32	Cardoso Moreira
	2010	33	Sapucaia
Rio Grande do Norte	2010	33	Caiçara do Rio do Vento
	2010	33	Ipueira
Rio Grande do Sul	2010	33	Lagoa dos Três Cantos
	2010	33	Salto do Jacuí
Rondônia	2010	32	Cerejeiras
	2010	33	São Felipe D'Oeste
Roraima	2010	31	Amajari
	2010	32	Normândia
Santa Catarina	2010	33	Cunhataí
	2010	33	Urussanga
São Paulo	2010	33	Cristais Paulista
	2010	33	Lourdes
Sergipe	2010	32	Nossa Senhora das Dores
	2010	33	Capela
Tocantins	2010	32	São Bento do Tocantins
	2010	33	Luzinópolis
* O Distrito Federal não possui municípios fiscalizados pela CGU pelo método de Sorteio.			

## 12. FONTES DE PESQUISA

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. “Finanças públicas, democracia e accountability” in: BIDERMAN, Ciro & ARVATE, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil, Ed. Elsevier, págs.75-102. 2004.

ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec, 1998.

AUDITORS, The Institution of International. (IIA). As Três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. 2013.

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. American Economic Review, 99 (4), 1278-1308. 2009.

BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: A comparative analysis of organizational strategies in the OECD. Governance, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*, v. 27, n. 2, p. 215-229, 2011.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assessment. ICER Working Paper, 2007.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: 1824.

BRASIL. Constituição (1889). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1889.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1934.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1937.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1946.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1967.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 2010.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União*. BTCU nº 08, Edição Especial, Brasília, DF, 4 fev. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e de outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai. 2003.

BRASIL. Medida provisória nº 2.143-31, de 02 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 abr. 2001.

BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). Revista de Administração Pública, v. 47, n. 4, p. 803 a 826, 2013.

BRELÀZ, Gabriela de; FERNANDES, Gustavo A.; ELMAIS, Luciana P. O papel limitado dos órgãos de controle no aperfeiçoamento da accountability horizontal: o caso dos governadores. ANPAD. 2014.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro. 46(4): 993-1016, jul/ago. 2012.

CLARK, Colin; DE MARTINIS, Michael; KRAMBIA-KAPARDIS, Maria. Audit quality attributes of European Union supreme audit institutions. European Business Review, v. 19, n. 1, p. 40-71, 2007.

COUTINHO, Felipe. Estádio de Brasília foi superfaturado, aponta Tribunal de Contas. <Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2014/03/1426140-estadio-de-brasilia-foi-superfaturado-aponta-tribunal-de-contas.shtml>> Acesso em 16 de março de 2014.

EISENHARDT, Kathleen M. 1989. 'Agency Theory: An Assessment and Review'. Academy of Management Review, 14(1): 57-74.



GOMES, Eduardo. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 40(4): 615-30, jul/ago. 2006.

GOMES, M. B. O controle externo e agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros. Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8. Anales... Panamá, out. 2003.

HELSON FRANÇA COLABORÇÃO PARA A FOLHA, E. (2015). *Justiça barra indicação de mulher de 'ficha-suja' para o TCE de Mato Grosso - 16/12/2014 - Poder - Folha de S.Paulo*. [online] Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1563335-justica-barra-indicacao-de-mulher-de-ficha-suja-para-o-tce-de-mato-grosso.shtml> [Acesso em 25 Dec. 2014].

IBOPE Brasil, (2014). *Cai a confiança dos brasileiros nas instituições*. [online] Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx> [Acesso em 9 Dez. 2014].

IPEADATA. Despesa Orçamentária Estadual - 2010 - Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MINAGINCOM). <Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 20 de março de 2014.

IPEADATA. Despesa Orçamentária Municipal - 2010 - Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional - DESPORM <Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 20 de março de 2014.

LAKOFF, George. *Women, Fire, and Dangerous things: What Categories Reveal about the Mind*. Chicago: University of Chicago Press. 1987.

LIMA, Luiz H.; MAGRINI, Alessandra. The Brazilian Audit Tribunal's role in improving the federal environmental licensing process. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 2, p. 108-115, 2010.

LOUREIRO, Maria R.; TEIXEIRA, M.A.; MORAES, Tiago C. 2009. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*

MELO, Marcus A. O controle externo na América Latina. Instituto Fernando Henrique Cardoso. Maio. 2007.

MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. 2009. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian audit Institutions. *Comparative Political Studies* 42:1217

MONTESQUIEU, Charles L. de S. Do espírito das leis (1748). São Paulo: Abril Cultural, 1979.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal em novas poliarquias. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Novos estudos*, v. 31, p. 25-40, 1991.

PAIVA, N.; SAKAI, J. (2014). Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas. *Transparência Brasil*.

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilikka. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. *Public Administration*, v. 75, n. 2, p. 313-336, 1997.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Transferência de Recursos por Estado/Município em 2010. <Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/portaltransparencialistaufs.asp?exercicio=2010>> Acesso em 30 de março de 2014.

RAUPP, Fabiano M.; DE PINHO, José A. G. Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de santa catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. 2011. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

REGIMENTO INTERNO. Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais. TCE-MG. 2008. Disponível em: < <http://www.tce.mg.gov.br/REGIMENTO-INTERNO-TCE-RES-12-2008-.html/Noticia/111189> > Acesso em 27 de jan. 2015.

ROCHA, Arlindo C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro. 47(4): 901-25, jul/ago. 2013

SÃO PAULO. Constituição Estadual (1989). Constituição do Governo Estadual de São Paulo. Brasília: Senado, 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos, São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 236-242.

SUZUKI, Juliana A. N.; GABBI, Ligia V. B. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. CONSAD. 2009.

VAN ZYL, Albert; RAMKUMAR, Vivek; DE RENZIO, Paolo. Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?. U4 Issue, v. 2009, n. 1, 2009.

WILLIAMSOM, Oliver E. (1981). The Economics of Organization: American Journal of Sociology 87: 548-577 (Mandatory) (2,818 Mb)

WORLD BANK. 2001. Features and functions of supreme audit institutions.