

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL - Modalidade a Distância**

Fabiana Rathke Nunes

**ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO
MUNICÍPIO DE LAGOA BONITA DO SUL/RS**

Sobradinho, RS
2016

Fabiana Rathke Nunes

**ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO MUNICÍPIO DE LAGOA
BONITA DO SUL/RS**

Artigo apresentado no Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal EaD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) Pólo de Sobradinho como requisito parcial para obtenção de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal.

Aprovado em _____ de _____ de 2016

Prof. Vânia Medianeira Flores Costa, Dr^a (UFSM).
(Presidente/ Orientadora)

Ney Izaguirry de Freitas Junior, Ms. (UFSM)
Membro

Andressa Schaveich dos Santos, Ms. (UFSM)
Membro

Sobradinho, RS
2016

ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO MUNICÍPIO DE LAGOA BONITA DO SUL

Fabiana Rathke Nunes, Autora
Vânia Medianeira Flores Costa, Orientadora

RESUMO: O presente trabalho teve como objetivo geral o de apresentar as incontínências da gestão do Município de Lagoa Bonita do Sul/RS que constam no parecer nº000900-02.00/13-5 do Tribunal de Contas do Estado no ano de 2013. Para atender ao objetivo proposto definiu-se como metodologia a técnica do método dedutivo, a pesquisa bibliográfica e documental. De posse dos dados verificou-se os seguintes pontos: elementos constantes no balanço anual e nos demais dados e documentos exigidos pelo Tribunal de Contas da gestão fiscal, do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde, da aplicação de recursos em educação infantil e no atendimento das normas voltadas à transparência das contas públicas, entre outros. Dá análise realizada fez-se algumas sugestões de melhorias a respeito dos pontos que apresentaram ressalvas. Acredita-se que este estudo contribui para o delineamento histórico evolutivo da qualidade e transparência da gestão do município de Lagoa Bonita do Sul/RS sob a forte premissa de que fiscalizar é fundamental para que a legislação seja cumprida e os recursos perfeitamente aplicados. Com esta análise foi possível verificar que o município em análise apresentou mais pontos positivos do que negativos, pois dos cinco pontos verificados pelo Tribunal de Contas, em apenas dois, o município apresentou ressalvas.

Palavras-chave: Administração Pública, Controle Externo, Tribunal de Contas do Estado

ABSTRACT: This article intends to present the management incontinenes of Lagoa Bonita do Sul/RS, appointed in the opinion number 000900-02.00/13-5 from State Auditors Court (TCE) in 2013. To achieve the article's objective, was used deductive method with bibliographic and documentary researches. It was collected data about the elements contained at the annual report as other informations and documents required by the State Auditors Court about tax management, compliance with the application of funds linked constitutionally to the Maintenance and Development of Education and the Actions as services of Public Health, the application of child education resources and investments on transparency of public accounts, among others. From this analysis, was made some suggestions for improvement the appointed problems. This study contributes to get a history outline of quality and transparency management of Lagoa Bonita do Sul City, under the strong assertive that monitoring is essential for legislation be respected, with perfectly applied resources. With this analysis we found that the management of Lagoa Bonita do Sul had more positives than

negatives points, because from the five points checked by the auditing, only two was considered with reservations.

Keywords: Public Administration, External Control, State Auditors Court.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre o controle externo na Administração Pública Municipal mais especificamente a atuação do Tribunal de Contas do Estado (TCE), realizando assim uma análise da elaboração do processo de contas municipal bem como os pontos verificados e as ressalvas apontadas. O referido estudo traz como problema pesquisa: Quais as incontínências apontadas pelo parecer do TCE/RS no exercício de 2013 no município de Lagoa Bonita do Sul/RS?

O objetivo geral foi analisar as incontínências da gestão do Município de Lagoa Bonita do Sul/RS que constam no parecer nº000900-02.00/13-5 do Tribunal de Contas do Estado (TCE) no ano de 2013. Com base no objetivo geral elaborou-se os seguintes objetivos específicos: identificar os pontos apontados no parecer nº000900-02.00/13-5 do TCE e propor sugestões para solucionar as ressalvas apresentadas neste parecer.

Para definir os objetivos levou-se em consideração a possibilidade de contribuir para o delineamento histórico evolutivo da qualidade e transparência da gestão do município de Lagoa Bonita do Sul. Além disso, este trabalho é importante para que os gestores municipais busquem ficar atentos aos indicadores de gestão que podem apresentar incontínências que venham a prejudicar a municipalidade e, portanto, a continuidade das ações que estão sendo realizadas no município. Assim, a presente análise justifica-se na medida em que contribui para o delineamento histórico evolutivo da qualidade e transparência da gestão do município de Lagoa Bonita do Sul/RS.

O artigo está subdividido em seis partes. Na primeira, a introdução faz-se a apresentação dos objetivos e justificativa para a realização do presente estudo. Na segunda, apresenta a revisão de literatura enfocando-se, principalmente, a questão do controle na administração pública e os dois tipos de controle o interno e o externo. Na terceira parte, apresenta-se a metodologia ado-

tada para a realização da coleta e análise de dados. Na quarta e quinta partes fez-se, respectivamente, as discussões dos resultados e apresenta-se as considerações finais, limitações e sugestões para estudos futuros. Finalizando-se, na sexta parte com as referências que embasaram todo o estudo.

2 DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicia-se explicando e conceituando a Administração Pública, posteriormente o controle que é exercido sobre esta, bem como a classificação do controle que se divide em interno e externo, por fim especificando este último no qual aborda-se o TCE, sua atuação e competência.

A Administração Pública trata-se de uma área do direito administrativo que concentra um conjunto de agentes, serviços e órgãos implantados pelo Estado tendo por premissa o interesse público de uma sociedade na organização e gestão de matérias públicas como saúde, educação e assistência social. Na lição de Moraes (2008, p.319) a Administração Pública é definida objetivamente como sendo:

a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A organização estrutural da administração estatal divide-se em direta e indireta, sendo a primeira na definição de Santanna (2013, p.76), “o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado, confundindo-se com os próprios entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Municípios)”. E a Indireta, seguindo os ensinamentos do autor Mello (2013, p.156) é “a administração que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundação Pública”.

No direito administrativo, haja vista não trazer uma codificação estruturada, além das leis esparsas se baseia também em princípios conforme prevê o artigo 37, da Constituição Federal (CF):

a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF1988, p.22).

Assim, em todas as suas formas de manifestação, a Administração Pública deve observar os princípios que a regem, já consagrados em nossa Carta Magna de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo que o princípio da legalidade é um dos basilares da Administração Pública, pois é do princípio da legalidade que se desprende a subordinação da administração para com a lei, este engloba os meios utilizados pela fiscalização, para impor à administração o respeito às leis e demais normas infra legais (CF1988, p. 22).

Diante da premissa de legalidade recaí sobre a administração várias formas de controle, pelo fato de decorrerem dela práticas que interessam a toda a população, tanto na esfera Federal, Estadual ou Municipal. Carvalho Filho (1999, p. 657) explica o controle da Administração Pública é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em quaisquer das esferas do Poder”. Nesse sentido Mileski (2003, p.137) assevera que:

no estado de Direito, a administração está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público – atendimento do princípio da legalidade e à supremacia do interesse público – por isso, para eficácia dessa exigência, tornar-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem constantemente e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, com a finalidade de ser evitado o abuso de poder. A isso chama-se controle da Administração Pública.

Segundo esse mesmo autor, o controle das atividades públicas exerce um papel fundamental e necessário, sendo este o de acompanhar e fiscalizar os programas de governo, podendo assim identificar e acusar possíveis falhas e desvios na destinação e emprego das verbas públicas. Guerra (2005, p. 90) complementa o exposto quando define controle como sendo:

a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados anterior-

mente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade de poder dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

Meirelles (2001, p. 341) já comentava que “o controle da administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Verifica-se assim que o controle é um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos, por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa, sendo que existem duas formas de controle exercido sobre a Administração Pública, o controle interno realizado pela própria administração pública e o controle externo exercido pelo poder legislativo com auxílio do Tribunal de Contas. Assim segue na sequência o conceito e a exemplificação dos distintos controles aplicados em face da gestão pública.

2.1 Controle interno

Ferraz (1999, p. 96) define como controle interno “aquele exercido pelo próprio órgão, dentro da esfera administrativa, visando disciplinar rotinas e evidenciar procedimentos ilegais ou ilegítimos”. De acordo com o mesmo autor, o “controle interno é o exercido pela administração sobre si mesma. Instaura-se sempre por ocasião da edição de atos administrativos e decorre da própria noção de hierarquia (e tutela) e incide também sobre atos que acarretem despesas públicas” (p. 97).

Para Araújo (2002, p. 101), o controle interno é “um conjunto de procedimentos adotados para assegurar a proteção dos bens e valores, para garantir a adequação e tempestividade das informações e promover a eficácia operacional”. Nesse sentido parece correto afirmar que o controle interno é um órgão de cunho eminentemente preventivo, que assessora e fiscaliza os atos da administração, sua previsão legal originária consta no Art. 74, da CF (1988, p.34):

Art. 74. 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 ór-

gãos 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.

Dessa forma para que a administração alcance os resultados pretendidos é de fundamental importância a implantação dos controles internos, o que se dá por meio de uma instrução normativa que, para segundo Botelho (2009, p. 40) significa “o ato mais adequada para a implantação dos procedimentos e rotinas do controle interno”. Além da explicação teórica sobre controle interno para esse estudo é relevante apresentar e conceituar as bases do controle externo.

2.2 Controle externo e TCE quanto à atuação municipal

Conforme Botelho (2009), o controle externo é realizado por um órgão estranho à Administração Pública responsável pelo ato controlado, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente federado. Nesse sentido, Dias (2015, p. 676) conceitua o controle externo como sendo:

o controle exercido por um dos poderes sobre o outro. Por exemplo: o controle da Administração Direta sobre a atuação da Administração Direta sobre a atuação da Administração Indireta; o controle do Poder Judiciário no que tange à anulação dos atos praticados pelo Poder Executivo em desconformidade com a lei; e, também inserido nessa espécie de controle, podemos citar o controle externo popular (previsto em diversos diplomas legais).

Conforme prevê a CF (1988, p. 34), “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU)”. Portanto, este controle é exercido pelo poder legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, o que se verifica também nos Estados de acordo com a CF (1988, p.33) que estabelece:

o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.

No que tange ao controle externo municipal a CF (1988, p. 21) prevê em seu art.31 o que segue:

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

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

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

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

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Assim, tem-se que a Constituição Federal institui o TCU (art.73), como padrão para os órgãos estaduais e municipais (art.75) que tem finalidades semelhantes, gozando das mesmas prerrogativas, de autonomia constitucional, asseguradas aos tribunais do Judiciário conforme art.96 da CF (1988).

Quanto às funções do TCU, o quadro 01 sintetiza:

Funções do TCU:
Fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, cumprimento da legislação e as práticas administrativas em relação ao atendimento dos princípios da administração pública;
Realização de auditorias com a apreciação das práticas financeiras e orçamentárias;
Apreciação dos atos de admissão e exoneração de pessoal e suas aposentadorias;
Aplicação de multas e determinação de devolução ao erário público municipal dos valores julgados como de aplicação ilícita ou irregular, bem como a emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

Quadro 1 – Funções do TCU.

Fonte: CORRALO (2005, p.175)

Cabe salientar ainda que o TCU é o órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos e de acordo com a Constituição Federal o sistema organizacional está dividido em três esferas distintas: O Tribunal de Contas da União; os Tribunais Contas dos Estados e do Distrito Federal e os Tribunais e Conselho de Contas dos Municípios, sendo que este último foi vedado à criação pela CF/88. Desta forma, Mileski (2003) complementa que isto impossibilitou a criação, a partir de então, de Tribunais de Contas de municípios, mantendo-se os já existentes e hoje ainda remanescem os Tribunais de Contas Municipais nas

idades de São Paulo e Rio de Janeiro. O TCU analisa de acordo com as suas áreas de atuação, as contas dos órgãos públicos, para Torres (2000, p.357), o TCU é:

o órgão auxiliar dos poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política: auxilia o Legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a Administração e o Judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos [...] Demais, disso, o Tribunal de Contas auxilia a própria comunidade, uma vez que a Constituição Federal aumentou a participação do povo no controle do patrimônio público e na defesa dos direitos difusos. O Tribunal de Contas, por conseguinte, tem o seu papel na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação dos poderes.

Já Pascoal (2000, p.126) reforça que o TCU é “o órgão constitucional, dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”. Assim, verifica-se que o TCU é um órgão autônomo, que auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo. Além de estar sujeito ao controle externo, cada poder tem a responsabilidade de manter um sistema de controle interno. As competências descritas no quadro I definidas pela CF (1988, p.33) embora instituídas para o TCU, são por simetria Constitucional, extensivas aos Tribunais de Contas dos Estados (TCE).

No quadro 2 apresentam-se as competências do TCU.

Incisos	Competências do TCU
I	Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III	Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV	Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
V	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
VI	Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
VII	Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
VIII	Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
IX	Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
X	Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
XI	Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Quadro 2 – Competências TCU.

Fonte: CF (1988, p. 33).

Cabe ressaltar que apesar de serem um tribunal, o TCU e os TCE's não fazem parte do Poder Judiciário apenas realizam a fiscalização como já mencionada de controle externo, juntamente, com o Poder Legislativo (Senado, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) (CF,1988).

No que tange ao controle externo municipal a CF (1988, p. 21) prevê em seu art.31 o que segue:

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

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

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

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

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Nesse sentido seguindo as determinações de nossa CF, cada Estado tem seu TCE sendo este responsável por seus municípios, no estudo em questão temos o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul como órgão responsável por exercer o controle externo, para que sejam verificadas, no ponto específico do nosso estudo, se o município em análise está cumprindo e enquadrando-se dentro dos aspectos de ordem fiscal, financeira, operacional, patrimonial e orçamental (FERNANDES, 2005, p.30).

Assim, tomando por base a Lei Orgânica 11.424 do TCE/RS (2000), a composição do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul é de sete conselheiros, divididos em Tribunal Pleno (composto pelos sete conselheiros) e duas Câmaras (1ª e 2ª), composta, cada uma, por três Conselheiros. Ainda, compõem o Tribunal, duas câmaras Especiais, formadas pelos Auditores Substitutos de Conselheiro (estes, no número total de sete, escolhidos após seleção em concurso público). Fazem parte da estrutura organizacional, também a Corregedoria, composta pelo Corregedor-Geral (cargo privativo de Conselheiro efetivo) e Vice Corregedor.

No exercício de suas competências, o TCE/RS realiza, periodicamente, auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais e auditorias operacionais nas unidades administrativas dos Poderes do Estado e dos Municípios, bem como nas demais entidades referidas em sua Lei Orgânica e Regimento Interno.

Para Affonso (1997), a atuação do TCE dificulta os abusos na administração pública pela chamada expectativa do controle, tendo as auditorias função pedagógico-preventiva inibidora de irregularidades. O mesmo autor complementa ressaltando que os controles exercidos pelo Tribunal de Contas podem ser divididos em poderes referentes à fiscalização prévia, concomitante e posterior. O modo de operar do Tribunal é por meio de auditorias estas se dividem em auditorias financeiras, operacionais ou de resultados, integradas, orientadas, projetos ou programas de sistemas ambientais.

Segundo as orientações do TCE/RS (2014, p.31), o parecer prévio conclusivo sobre as contas de governo que os Prefeitos Municipais devem prestar

anualmente será emitido a partir da avaliação do desempenho da administração, elaborada com base no exame dos seguintes pontos:

No quadro 3 destaca-se os pontos de análise do TCE.

Pontos	Descrição
Ponto 1	de elementos constantes no balanço anual e nos demais dados e documentos exigidos pelo TCE-RS;
Ponto 2	da gestão fiscal;
Ponto 3	do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS);
Ponto 4	da aplicação de recursos em educação infantil;
Ponto 5	no atendimento das normas voltadas à transparência das contas públicas, entre outros.

Quadro 3 – Pontos de Análise do Tribunal de Contas do Estado
Fonte: TCE (2014, p.29).

Para fins de elaboração do Parecer Prévio conclusivo sobre as contas de governo dos Prefeitos Municipais, “os dados e documentos necessários à análise são definidos em normativa própria e deverão ser entregues TCE até 31 de março do exercício subsequente ao examinado, data essa que, se recair em final de semana ou feriado, será antecipada para o último dia útil do mês” Orientações do TCE/RS (2014, p. 32).

O processo de contas de gestão do administrador do Poder Executivo Municipal é composto pelos procedimentos de auditoria destinados ao exame dos atos e fatos ocorridos em determinado exercício, compreendendo verificações efetuadas no local; a análise dos dados remetidos por meio informatizado; a avaliação da efetividade da Unidade Central de Controle Interno (UCI), bem como dos relatórios produzidos pela mesma, entre outros aspectos. Orientações do TCE/RS (2014, p.33).

Fernandes (2005) destaca por fim que a competência para julgar as contas oriundas do ocupante do Poder Executivo é sempre do Poder Legislativo local. Esta matéria é de exclusividade do Legislativo, sendo que, não se pode confundir a possibilidade da revisão pelo Poder Judiciário, permitida, evidentemente.

3 MÉTODO

O trabalho foi desenvolvido pelo método de pesquisa descritiva, onde foram analisadas as ressalvas apontadas pelo parecer do TCE/RS no município de Lagoa Bonita do Sul. Quanto a abordagem do problema foi qualitativa, pois os dados foram extraídos diretamente do parecer nº000900-02.00/13-5. Segundo o propósito foi aplicada, pois se tratava de um problema específico sendo este, as incontínuas apontadas pelo referido parecer. E por fim o procedimento técnico foi documental e estudo de caso, pois se restringiu a documentos, dados existentes e fontes primárias, ou seja, de caso específico. Para realizar a análise de conteúdo e responder aos objetivos gerais e específicos do presente estudo apresentados na introdução, foram analisadas as seguintes variáveis, apresentadas no quadro 4 (quatro).

Elementos constantes no balanço anual e nos demais dados e documentos exigidos pelo TCE-RS;
Da gestão fiscal;
Do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e às ações e serviços públicos de saúde (ASPS);
Da aplicação de recursos em educação infantil;
Do atendimento das normas voltadas à transparência das contas públicas, entre outros.

Quadro 4 – Variáveis Analisadas

Já quanto ao objeto de estudo foi utilizado a Administração Pública do município de Lagoa Bonita do Sul, cidade esta situada no Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente na região do Vale do Rio Pardo, esta possui uma área aproximadamente de 108,499 Km² e uma população de 2.662 (dois mil e seiscentos e dois) habitantes. Faz divisa ao Norte com o município de Sobradinho e Ibarama, ao Sul com Cerro Branco e Candelária, ao Leste com Passa Sete e ao Oeste com Agudo. O pequeno município anteriormente Distrito da Cidade de Sobradinho foi emancipado em 16 de abril de 1996 através da Lei Estadual nº 10.758 e em 01 de janeiro de 2001 instalou a primeira administração municipal tendo como Prefeito Arthur Joaquim Possebon (PDT) e Vice Prefeito José Valdemar Santana Filho (PT). O nome de Lagoa Bonita do Sul/RS surgiu devido a existência de uma Lagoa e hoje suas principais fontes de renda são a produção de Tabaco e soja.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO Nº000900-02.00/13-5 DO TCE/RS

Neste capítulo apresenta-se a análise do processo nº000900-02.00/13-5, verificando-se os pontos que o TCE/RS utiliza para elaborar o parecer de contas municipal, baseado nesses pontos e sobre os que apresentarem ressalvas propõe-se sugestões de melhoria com a finalidade de auxiliar no delineamento histórico evolutivo da qualidade e transparência da gestão do município de Lagoa Bonita do Sul.

Na sequência passa-se a apresentação dos pontos, ressalvas e sugestões.

a) Ponto 1: de elementos constantes no balanço anual e nos demais dados e documentos exigidos pelo TCE-RS.

Este quesito está regulamentado na Resolução nº 962/2012 do TCE/RS onde dispõe sobre os documentos que deverão ser entregues ao TCE até a data de 31 de março do exercício subsequente, para exame em processo de contas de governo e de gestão, onde são exigidos os seguintes documentos relativos à administração direta do Município, apresentadas no quadro 5 (cinco).

- Documentos sobre a administração econômico-financeira e patrimonial, compostos por: relatório circunstanciado do Prefeito sobre sua gestão, indicando o atingimento, ou não, das metas estabelecidas na Lei Orçamentaria Anual - LOA, Lei de Diretrizes Orçamentarias - LDO e Plano Plurianual - PPA, contendo, também, informações sobre os recursos aplicados MDE, no FUNDEB e em ASPS;
- Relatório e parecer do responsável pela Unidade Central de Controle Interno – UCCI, que evidencie a consistência dos sistemas de controle interno da administração do Executivo Municipal;
- Declaração firmada pelo contador e ratificada pelo Prefeito, informando sobre a realização de conciliações bancárias e seus respectivos resultados;
- Demonstrações contábeis do exercício anterior, nos termos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, compreendendo os balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, e a demonstração das variações patrimoniais;
- Cópia das atas de encerramento dos inventários de bens e valores, elaboradas pela comissão inventariante, evidenciando eventuais diferenças e as respectivas providências adotadas;
- Leis e decretos de abertura de créditos adicionais e de operações de crédito, inclusive antecipações de receitas orçamentárias (ARO), com o respectivo mapa de créditos;
- Declaração firmada pelo Prefeito de que os agentes públicos atuantes no Poder Executivo estão em dia com a apresentação das declarações de bens e rendas, nos termos da Lei Estadual n. 12.980, de 5 de junho de 2008;
- Sobre a aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do

<p>Ensino – MDE, deverá ser apresentado relatório e parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e relatório e parecer do responsável pela Unidade Central de Controle Interno – UC-CI, relativo à aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;</p>

<p>– Sobre a aplicação dos recursos vinculados às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, deverá ser apresentado relatório e parecer do Conselho Municipal de Saúde, e relatório e parecer do responsável pela Unidade Central de Controle Interno – UC-CI, relativo à aplicação dos recursos vinculados às ações e aos serviços públicos de saúde.</p>
--

Quadro 05 – Documentos entregues ao TCE.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Cabe explicar que quando a este a ponto, tudo estava de acordo, não sendo apontada nenhuma ressalva, pois todos os documentos exigidos na Resolução nº 962/2012 do TCE/RS foram apresentados e aprovados pelo Tribunal de Contas.

b) Ponto 2: da gestão fiscal: *da ressalva*, neste ponto ocorreu um apontamento pela entrega fora de prazo do Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE), (resolução TCE nº766/2007 e IN nº25/2007) referente ao primeiro bimestre de 2013. Pois, até a data de 31/12/2012 a contabilidade do município era unificada entre o legislativo e o executivo. Porém, visando atender as novas normas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o TCE emitiu um Ofício circular nº 34/2012 em 16/11/2012 solicitando que a geração do Programa Autenticador de Dados (PAD) a partir do 1º bimestre de 2013, fosse feita separada, ou seja, uma remessa para a Prefeitura e uma para a Câmara Municipal. No entanto, a empresa que fornece o *software* ao município, IPM Informática Limitada não conseguiu concluir em tempo hábil as mudanças no sistema para a separação da contabilidade do Poder Legislativo da do Executivo, a empresa só efetuou a separação dos dados contábeis após ser notificada extrajudicial para que no prazo máximo de 48h fossem tomadas as providências necessárias para a conclusão das mudanças no sistema informatizado.

➤ Sugestão: Para toda mudança que pretenda ser realizada como a implantação de um novo sistema deve-se antes de tudo fazer um planejamento do qual preveja o tempo de execução e funcionamento, para não mais incorrer em falhas como a perda de prazo pela falta de envio de documentação. Também, deve-se exigir que a empresa contratada cumpra com o acordado em contrato,

e caso isso não aconteça, que sejam aplicadas as penalidades previstas no contrato, mas tudo isso com antecedência para que os prazos exigidos sejam cumpridos. No caso do apontamento, as cobranças foram efetuadas após o prazo de envio dos documentos ter expirado e por isso, não eximiu o município do aponte pelo TCE.

c) Ponto 3: do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e às ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

A Constituição Federal em seu artigo 212 diz que o Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Já o Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012 diz que os Municípios aplicarão anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), no mínimo, 15% (quinze por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Quanto a este ponto, destaca-se que tudo estava de acordo, não sendo apontada nenhuma ressalva, pois o município aplicou o percentual de 26,51% em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) e o percentual de 19,62% em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

d) Ponto 4: da aplicação de recursos em educação infantil.

Da Ressalva: Neste ponto o município foi apontado por não oferecer vagas universais na pré-escola para crianças com 4 e 5 anos, em infringência ao art. 208, I da Constituição Federal, e não oferecer vagas em creche para 50% das crianças entre 0 a 3 anos, em infringência ao item 1.31 do Plano Nacional da Educação fixado pela Lei Federal nº10.172/01. Assim, a apresentação de plano de ação para aumento progressivo das vagas (fls.161e 162). O gestor justifica tal irregularidade, devido a ser seu primeiro ano de mandato e ter assumido o município com estrutura precária e ademais ser o orçamento realizado pelo seu antecessor o que impossibilitou estender o atendimento em creche de 50% das crianças de 0 a 3 anos e de 80% de 4 a 5 anos.

➤ Sugestão: Nesse sentido existindo falta de estrutura ou até mesmo necessidades financeiras conforme fora mencionado é preciso um planejamento progressivo, onde se possa anualmente ir implantando medidas e realizando

investimentos no sentido de suprir as vagas exigidas. Da mesma forma que deve ser colocado como prioridades dentre as metas do ensino infantil o aumento de ofertas de vagas as crianças do município.

e) Ponto 5: no atendimento das normas voltadas à transparência das contas públicas, entre outros.

A Lei Complementar nº 131/2009 determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para os municípios com população de até 50 mil habitantes a lei da transparência começou a ser exigida em 27/05/2013.

Quando a este a ponto, tudo estava de acordo, não sendo apontada nenhuma ressalva, pois o TCE efetuou a análise no site do município e constatou que tudo que estava sendo exigido pela lei da transparência estava sendo publicado em tempo real e dentro do prazo estabelecido na lei.

Assim, foram analisados os cinco pontos que são verificados pelo TCE para elaboração do parecer, sendo que em apenas dois o município teve ressalvas, onde foram proposta sugestões, o que pode ser visualizado sinteticamente pelo no quadro 6 (seis).

Síntese da análise do processo nº 00090002.00/13-5 do TCE/RS.		
Pontos:	Ressalvas:	Sugestões:
Elementos constantes no balanço anual e nos demais dados e documentos exigidos pelo TCE-RS;	SEM RESSALVAS	-----
Da gestão fiscal;	Entrega fora de prazo do Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE), referente ao primeiro bimestre de 2013, devido à troca de sistema e o atraso da empresa de software em concluir as mudanças.	Planejamento para a implantação de mudanças e execução da empresa contratada por descumprimento contratual.
Do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS);	SEM RESSLAVAS.	
Da aplicação de recursos em educação infantil;	Falta de vagas universais na pré-escola para crianças com 4 e 5 anos e na creche para crian-	Planejamento progressivo dada carência de recursos imediatos.

	ças entre 0 a 3 anos.	
No atendimento das normas voltadas à transparência das contas públicas, entre outros.	SEM RESSALVAS.	

Quadro 6 – Síntese da análise do processo nº 00090002.00/13-5 do TCE/RS.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do TCE/RS no que tange a fiscalização da aplicação dos recursos, como se pôde observar, se revelou fortemente vinculada ao exame das dimensões da legalidade e da transparência, haja vista os pontos fiscalizados, pois com base na análise do parecer do TCE supracitado observou-se que o município de Lagoa Bonita do Sul dos cinco pontos em exame, três estavam de acordo com a legislação pertinente, existindo apenas dois pontos com irregularidades passíveis de apontamento sendo eles o da gestão fiscal e da aplicação de recursos em educação infantil.

A abordagem efetuada no presente trabalho faz parte de uma conjunção de esforços cada vez mais crescente no intuito de aumentar o processo de transparência da gestão pública. Transparência essa originada, principalmente, devido à exigência social por um Estado capaz de atuar rápida e proficuamente na solução de problemas e no atendimento das demandas sociais.

Portanto, o que foi exposto no decorrer do trabalho, confirma a importância da atuação do TCE/RS no município, pois fiscalizar é fundamental para que a legislação seja cumprida e os recursos perfeitamente aplicados.

Entende-se que esta pesquisa deve ter continuidade com análises de outros aspectos revelados a partir dos dados coletados, mas que pela extensão do estudo não puderam ser examinados neste momento. A análise das auditorias realizadas pelo TCE e pelos apontamentos do controle interno, bem como dos próximos pareceres.

6 REFERÊNCIAS

AFFONSO, S. B. *Tribunais de Contas no Contexto do Poder Judiciário*. Revista do Tribunal: Brasília. 1997.

ARAÚJO, I. da P. S. *Introdução à Auditoria: Breves Apontamentos de Aula Aplicáveis à Área Governamental e aos Programas de Concursos Públicos*. Salvador: Egba, 2002.

BOTELHO, M. M. *Manual prático de controle interno na administração pública municipal*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. *Constituição de 1988. República Federativa do Brasil*. Porto Alegre – CORAG – Assessoria de Publicações Técnicas. Edição especial – p.100 – Organização: Maria Helena Bueno Gargioni.

_____. Lei Orgânica do TCE. Lei n.11.424, de 07 de janeiro de 2000. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/lei_organica. Acesso em: 15 mai. 2016.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CORRALO, G. *Guia do Administrador Municipal*. Porto Alegre, 2005.

DIAS, L. R. C. *Manual de direito administrativo*. – São Paulo: Saraiva, 2015.

FERNANDES, J. U. J. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAZ, L. de A. *Controle da Administração Pública: Elementos Para a Compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

GUERRA, E. M. *O controle externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MILESKI, H. S. *O controle da Gestão Pública*. 8. ed. São Paulo: Revistas do Tribunais, 2003.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PASCOAL, V. F. *A intervenção do Estado no Município – O papel do Tribunal de Contas*. Recife: Nossa Livraria, 2000.

SANTANNA, G. S. *Direito Administrativo: série objetiva*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

TCE. Orientação do Tribunal de Contas para gestores. Porto Alegre: TCE/RS, 2014.

TORRES, R. L. *Tratado de Direito constitucional Financeiro e Tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.