



O CONTROLE EXTERNO SOB A ÓTICA DA EFICÁCIA E DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO DE CINCO MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ

Maria Rosete Viana De Souza Brasil¹

Orivado De Souza Moia²

Socorro Souza Mota³

Heriberto Wagner Amanajás Pena⁴

De tanto ver triunfar as maldades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.
Rui Barbosa

RESUMO

O objeto deste estudo tratará de uma abordagem prática nos pontos de controle, no qual o foco será a avaliação do controle externo sob a ótica da eficácia e da eficiência na administração pública em municípios que foram escolhidos de forma aleatória, para identificar se realmente os gestores públicos buscam uma aprimoração em preceitos e parâmetros legais por ocasião da sua atuação no que concerne a utilização dos recursos públicos e a sua devida prestação de contas, observando não só as ações de controle como as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e as considerações feitas através das análises das contas por parte do Tribunal de Contas dos Municípios, em seus respectivos relatórios de auditoria.

PALAVRAS CHAVES: Lei de Responsabilidade Fiscal, Controle Externo e Gestão Pública Municipal.

¹ Graduanda em Ciências Contábeis pela Faculdade Ideal (FACI).

² Graduando em Ciências Contábeis pela Faculdade Ideal (FACI).

³ Graduanda em Ciências Contábeis pela Faculdade Ideal (FACI).

⁴ Doutorando em Educação em Ciências e Matemáticas pela Universidade Federal do Pará (UFPA), mestre em ciências ambientais pela Universidade de Taubaté (UNITAU), professor do curso de licenciatura Plena em Matemática do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), coordenador do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID-Matemática) do IFPA.

ABSTRACT

The aim of this paper will bring a practical approach at control points, in which the focus will be the evaluation of external control from the perspective of effectiveness and efficiency in public administration in cities that were chosen randomly, to really identify if public managers are seeking to improve precepts and legal parameters on occasion of their activities regarding the use of public resources and their proper accountability, observing not only the control actions as the limitations imposed by the Fiscal Responsibility Law, and the considerations made by the analysis of the accounts by the Municipalities Court of Auditors, in their respective audit reports.

KEY WORDS: Fiscal Responsibility Law, External Control and Public Managers Administration

1. INTRODUÇÃO

Sempre que se relaciona a algum fato inerente ao contexto de gestão pública, verifica-se que surgem questionamentos e polêmicas, principalmente no que tange aos recursos recebidos e a forma como eles são aplicados no desenvolvimento da gestão. Em termos nacionais, existe uma tendência clara de descentralização da gestão pública para o ente municipal exigindo uma preparação adicional para o controle dos recursos e uma experiência para o gerenciamento de novas atribuições notadamente não percebida na esfera municipal.

O fato é que o desenvolvimento do controle como uma prática cotidiana de uma gestão seja pública ou privada, tende a ser um procedimento que visa não só manter a eficiência como também a eficácia do resultado da gestão, haja vista que esta prática conduz a uma gestão transparente e moralmente viável. A gestão pública, hoje, tende a ser mais visualizada do que antes da reforma administrativa amparada pelo Decreto-Lei 200/1967, situação na qual não se aplicava um gasto com seriedade ao dinheiro público, ocorrendo um processo de mau gerenciamento.

O controle seja interno ou externo é visto como um condutor de ações, ou seja, as ações da gestão se traduzem em planejamento e organização de todos os processos de uso dos recursos públicos, que devem ser trabalhados e justificados através de prestações de contas, que ao serem remetidas às cortes de contas, se submetem a ação constitucional do controle externo, ficando assim passíveis de

aprovação ou não das contas públicas, fato que pode penalizar não só o gestor como todos aqueles que integram o contexto da gestão municipal.

A partir do momento em que se busca desenvolver um trabalho voltado para a prática cotidiana de um determinado município da gestão municipal, enfatiza-se como ponto de partida a necessidade principal de chamar a atenção da sociedade sobre os procedimentos que se inserem no contexto do Controle dentro do universo da Administração Pública Municipal, onde se destaca que a gestão para alcançar seus objetivos, independente do papel do Estado, precisa ser conduzida através de um processo de organização que dá oportunidade de sanar possíveis irregularidades e vícios cometidos, possibilitando também a transparência da Administração Pública.

Hoje, com princípios constitucionais mais voltados para a manutenção de uma gestão mais limpa e moralmente correta, verifica-se que administrar não é somente prestar serviços, executá-los, é um processo continuado de governar e exercer à vontade com o objetivo de obter um resultado útil a coletividade, sempre vinculada ao princípio da finalidade.

Contudo, este artigo parte do princípio legal de que o controle tem como função, entre outras, avaliar o cumprimento dos objetivos traçados no plano plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública.

Apresenta-se como fator determinante a importância da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), que traz em seu texto o seguinte teor: *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Talvez, devido à baixa qualidade ou mesmo a falta de conhecimentos e de controle interno, esteja ocasionando uma disfunção administrativa nos órgãos públicos, principalmente da esfera municipal.

Em relação à gestão municipal, entende-se que só se alcança os objetivos almejados a partir da implantação de métodos e análises que se traduzam no respeito aos princípios constitucionais, como a legalidade, moralidade, impessoalidade e a transparência, como fator de melhor explicação dos atos do poder público. Por fim, entende-se que os instrumentos de fiscalização é um passo para que haja um respeito aos recursos públicos, visando assim um controle específico de todos os procedimentos que venham a justificar o gasto deste, pois a sociedade hoje está atenta para uma nova ética, uma nova forma de administrar,

com mais responsabilidade, com mais transparência e voltada à concretização dos direitos de todos que fazem parte da comunidade municipal.

Diante do exposto, em termos gerais este artigo objetiva analisar as prestações de contas de 5 municípios do Estado do Pará, escolhidos de forma aleatória, para a partir de seus relatórios de auditoria fornecidos pelo TCM/PA, avaliar, sob os princípios da eficiência e eficácia, se a gestão municipal, tem uma visão do que seja a avaliação da eficácia e eficiência da gestão, verificando as deficiências do processo deste tipo de avaliação da gestão.

O artigo foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental sobre a lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas, concomitantemente com uma abordagem quantitativa e qualitativa das prestações de contas, referentes ao exercício financeiro de 2013. No qual, houve a possibilidade de desenvolver uma análise técnica detalhada, observando se os pontos de controle exigidos pela referida norma legal foram devidamente cumpridos pelos municípios, fato que denotou como conclusão que por mais que se apresentem normativas e leis que devam ser rigorosamente cumpridas, ainda há uma série de situações que mostra a falta de capacitação não só dos gestores, bem como seus auxiliares, no que concerne a execução de tarefas, cumprimento de prazos e iniciativa para organizar e melhor conduzir as contas públicas sob o aspecto legal e principalmente contábil, motivo que carece de ampla e detalhada fiscalização por parte dos Tribunais de Contas e seus mecanismos de análise e procedimentos de auditoria.

2. GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Para o entendimento da administração pública municipal, é preciso que se saiba que o termo vai englobar um contexto estrutural e as atividades que cada entidade desempenha a partir do conceito de Estado. Assim, afirma-se que a máquina de gestão se movimenta a partir dos recursos públicos que são direcionados para o seu desenvolvimento.

Portando o gestor seja federal, estadual ou municipal, deve ser responsável por tudo aquilo que ocorre dentro do contexto contábil da gestão, em virtude que os mesmos irão prestar contas à sociedade do uso dos recursos recebidos, pois o contexto atual dá o direito aos cidadãos de exigir esclarecimentos, e com isto ocorrem cobranças em relação ao melhor gerenciamento dos recursos públicos.

Desse modo, entende-se, que o fim a ser alcançado está preconizado no inciso II do art.1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:
(.....) ; II - a cidadania; (...) (BRASIL.,2000).

Atualmente, a administração pública moderna se enquadra no modelo gerencial, que é um sistema de utilização de recursos centrados na busca pela eficiência, eficácia e economicidade. Para isso, é necessário que se trabalhe com alguns princípios básicos da organização moderna, como Organização, Planejamento, Comando e Controle.

Objetivando tornar o Estado mais eficaz e eficiente, o legislador, ao longo do tempo, vem criando mecanismos com a finalidade de melhorar o planejamento e controle dos gastos e foi neste contexto que surgiu a Lei Complementar n.º 101/2000 – sob a titulação de Lei de Responsabilidade Fiscal –, que passou a ser um dos códigos de conduta a ser seguidos por todos os gestores, ou seja, se enquadrando na Gestão Fiscal Responsável.

2.1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS MUNICÍPIOS

Afirma-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um mecanismo legal que se traduz na busca pela transparência da gestão fiscal oferecendo meios da sociedade acompanhar não só o processo de elaboração do orçamento, como também a sua execução (arrecadação das receitas e a realização das despesas). Desse modo, seu artigo 48, parágrafo único, diz que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação da população e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do PPA, da LDO e da LOA.

A parte fundamental dos instrumentos de planejamento dos municípios se inicia com o Plano Diretor, previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, o tornando obrigatório aos municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. (ANDRADE, 2006). As prioridades para o desenvolvimento se deslocam para outros aspectos de natureza política, econômica e social.

Levando a questão mais especificamente para o âmbito municipal, observa-se que o PPA é o instrumento que, dentro de uma perspectiva de médio prazo, inicia o processo de planejamento de implementação das políticas públicas, pois expressa o

planejamento para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal conduzir os gastos públicos, durante a sua vigência, que visa estipular os procedimentos a partir do segundo ano de mandato do executivo municipal e término no primeiro ano de mandato do subsequente, isso para garantir a continuidade dos programas e projetos.

Por outro lado, observa-se também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que é definida como um elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A partir da regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF a importância da LDO aumentou significativamente, agregando ao seu conteúdo regras de planejamento que convergem para o equilíbrio entre receitas e despesas durante a execução do orçamento. Definindo metas e prioridades da administração pública, abrangendo as despesas de capital; orientações para elaboração da LOA.

Já a Lei Orçamentária Anual pode ser vista como tradução monetária das decisões políticas, ou seja, uma programação do volume de receitas e da fixação da despesa da administração pública durante um período de vigência determinado, que pela legislação brasileira é de um ano, coincidindo com o ano civil, além de sua multiplicidade dos aspectos jurídicos, político, administrativo, econômico, financeiro e contábil.

De acordo com LRF a LOA deve estar compatível com o Plano Plurianual e com os objetivos e metas estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO e contemplar a estimativa e medidas de compensação da renúncia da receita e do aumento de despesas, cujo caráter seja continuado, assim como a reserva de contingência, definida a partir da receita corrente líquida.

Como instrumento de acompanhamento da execução orçamentária têm-se o Relatório Resumido de execução Orçamentária (RREO) e o da verificação dos limites fiscais o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O RREO deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, já o RGF deve ser publicado até 30 dias após o final de cada quadrimestre.

Como se percebe, a LRF trouxe vários avanços na forma de elaboração dos demonstrativos que integram a peça orçamentária e exigiram novos, com intuito de subsidiar os gestores na aplicação adequada dos recursos, criando assim mecanismos que possam informar a sociedade, os parlamentares, os bancos e demais interessados nas informações, referentes ao erário.

A LRF estabeleceu limites para gastos com pessoal confirmando o previsto na Constituição Federal de 1988, porém criando a divisão por órgão de Governo. No

âmbito municipal esse limite é de 60% da Receita Corrente Líquida, e desse percentual 54% é destinado a atender o Executivo (prefeitura, autarquias e fundações) e 6% o legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, quando houver.

Como há o dever de prestar contas dos recursos recebidos, o Prefeito Municipal, e não o Município, o faz. Por essa razão, quando o cargo de Prefeito for ocupado por mais de uma pessoa durante o exercício financeiro, cada um será responsabilizado pelo período que passou no cargo.

Havendo omissão da responsabilidade de prestar conta, o Estado poderá intervir no Município conforme art. 35, II da Constituição Federal de 1988, com um correlato presente na Constituição Estadual de cada Estado.

A LRF estipulou agendas diferentes para municípios com população de até 50.000 habitantes e aqueles superiores a esse número. Para tanto, os municípios têm duas “agendas” a cumprir: “agenda positiva” e “agenda negativa”.

O quadro-1 abaixo demonstra os prazos que a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta para municípios com população superior a 50.000 habitantes e os com população inferior a este número para o cumprimento das suas agendas positivas. Ressalta-se que os demais prazos constantes na LRF são iguais para todos os municípios.

BASE LEGAL	PROVIDENCIA	PERIODICIDADE/PRAZO	
		Municípios acima de 50 mil Habitantes	Municípios Abaixo de 50 mil Habitantes
Art 4º § 1º e 3º	Juntamente com a LDO elaborar anexo de metas fiscais e Anexo de Riscos Fiscais	Anual	LDO:anual Anexos a partir do 5º exercício seguinte da publicação da lei
Art. 22 Art. 18 § 1º	Calcular montante da despesa total com pessoal, com atenção à inclusão de serviços terceirizados em substituição a servidor	Cálculo Quadrimestralmente	Calculo Semestralmente
Artigo 19 e 20	Verificar se a despesa total de pessoal excedeu 60% da receita corrente líquida	Quadrimestral	Verificação semestral
Art. 30 § 4º	Apurar montante da dívida consolidada para efeito de atendimento ao limite da dívida consolidada	Apuração quadrimestral	Ao final de cada semestre
Art. 54	Emitir Relatório de Gestão Fiscal	Quadrimestral 30 dias após encerramento do período que corresponder	Semestral 30 dias após encerramento do semestre

Quadro 1 - Prazos que a LRF diferencia para cumprimento da Agenda Positiva⁵

Fonte: TCM/PA, 2001, p 26-28.

Na agenda positiva são observadas as ações de caráter administrativo

⁵ A agenda positiva refere-se aos planos, anexos, demonstrativos, controles e relatórios específicos a serem apresentados pelos municípios, devendo ser obedecidos os prazos constantes na lei.

obrigatórias. Já a agenda negativa engloba as hipóteses de vedações e restrições que a LRF delimita, assim como conseqüências e sanções cabíveis no caso de haver descumprimento dos requisitos, a agenda negativa não comporta flexibilização de prazos para pequenos municípios, ao menos que haja a hipótese de calamidade pública reconhecida.

3. O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando que a Administração Pública deve rigorosamente servir aos fins para os quais o Estado foi criado, evidencia-se a necessidade de permanente incidência do controle sobre toda e qualquer atividade administrativa. É neste universo, que se verifica a importância do controle, que se define como um instrumento eficaz de gestão.

A realidade do controle aplica-se inicialmente a partir dos procedimentos advindos da Lei nº 4.320/64⁶, que surgiu como uma forma de consagrar os princípios de planejamento, do orçamento e do controle, estabelecendo novas técnicas orçamentárias à eficácia dos gastos públicos. Onde Ribeiro⁷ relata que:

Pela primeira vez criava-se um instrumento com a finalidade de disciplinar os diversos aspectos que envolvem o controle público, definindo seus objetivos, abrangência e, o mais importante, enfatizando a questão relacionada com o cumprimento do programa de trabalho, rompendo com a preocupação exclusiva com os aspectos legalistas acerca da execução contábil-financeira.

Assim com a reforma administrativa, chega-se a Carta Magna vigente que veio estabelecer três agentes institucionais como mecanismos de controle dos processos orçamentário e financeiro governamentais: 1) o controle interno do Poder Executivo; 2) o controle externo pelo Poder Legislativo (câmara de vereadores no caso de municípios); 3) os tribunais de contas com a função de auxiliar o Poder Legislativo.

Pelo exposto, verifica-se que o contexto do controle, não é algo restrito, pois se nota que há um poder de uso e aplicação que vai muito além das ações de controle rotineiras, principalmente quando se posiciona dentro do universo de

⁶ CASTRO, Domingos Poubel de. GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal**. São Paulo. Ed. Atlas. 2004.

⁷ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil**. Ed. América Jurídica. Rio de Janeiro. 2004, p. 103.

organização e controle dos recursos públicos, ou seja, o controle não é um mero instrumento administrativo, ele ocupa posição de destaque até mesmo dentro da lei maior que é a Constituição Federal.

Destaca-se que a sua amplitude se tornou fato, após a reforma de Governo, onde as ações se denotaram puramente gerencialistas. Observou-se que as ações de controle permitiram uma evolução econômica, onde os ambientes organizacionais tiveram que se aperfeiçoar diante de mudanças.

De acordo com Coelho⁸ (2010), a reforma administrava também alterou a forma de controle dos recursos públicos de a priori para a posteriori, deslocando a ênfase dos controles dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), que se caracterizava por formas flexíveis de gestão e pela autonomia do administrador na execução de suas tarefas relacionadas aos aspectos materiais, financeiros e humanos.

Hoje, vive-se no contexto da NPM (*New Public Management*)⁹, que nada mais é do que uma tendência global a manter a reforma administrativa em movimento, assumindo diversos contextos administrativos, envolvendo necessidades nacionais completamente diferente uma das outras.

O fato é que todo o processo de controle se volta para um processo de acompanhamento e execução de programas e ações, que justifiquem a identificação de falhas e sua correção, além de verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas.

Em relação ao desenvolvimento do Controle, pode-se dividi-lo em dois segmentos: o controle interno e o controle externo. O controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade, controlado no âmbito da própria administração. Esse tipo de controle é fundamental para o bom funcionamento da administração, visto que serve para aferir e analisar a ação e a gestão governamental, tais como a avaliação de metas e objetivos, execução do programa e orçamento, bem como a comprovação de aspectos atinentes à legalidade do procedimento administrativo.

A resolução N° 7.739/2005 expedida pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) do Estado do Pará estabeleceu o cumprimento obrigatório a partir do mês de

⁸ COELHO, Daniela Mello. **Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 37, n.147, 2000.

⁹ A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

março de 2005, do disposto do artigo 74 da constituição federal, o qual estabelece que seja criado de forma integrada o sistema de controle interno, no Poder Legislativo e nas unidades gestoras do Poder Executivo. Onde o mesmo criou dentro de sua própria estrutura um setor com a finalidade de analisar os demonstrativos exigidos pela LRF, ficando determinado que os municípios, tão logo disponibilizem as informações em seus murais, enviem ao TCM os referidos relatórios, a fim de que este possa em tempo real, fazer o acompanhamento exigido pela lei e, por conseguinte orientar os entes nas medidas necessárias dos ajustes.

Já o controle externo da Administração Pública está previsto na Constituição Federal de 1988¹⁰, em seu artigo 70, que assim dispõe:

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

A solidez do controle externo no contexto da vida pública é fruto do desempenho ou formação de idéias onde se busca a mudança de mentalidade dos gestores e a conscientização de que o princípio da eficiência se tornou um norteador para a atuação do administrador público.

No caso de observância de falhas e quebra no que concerne a respeito aos princípios, principalmente do princípio da legalidade que norteia o direcionamento da gestão, identifica-se uma série de situações que apontam essas falhas e fraudes, bem como as sanções que podem ser aplicadas¹¹.

3.1 OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA EFICÁCIA

Dentro do contexto de aplicabilidade dos princípios constitucionais nas ações do Estado, verifica-se que essa ênfase iniciou com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, pois antes desta edição o entendimento de que a eficiência é que era um dever do administrador, como um princípio constitucional implícito da administração pública. Com a referida emenda surgiram novos princípios, e a eficiência deve ser um ponto máster de qualquer gestão em função da sua força constitucional.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/.htm> Acesso em: 24 mai. 2015

¹¹CASTRO, Domingos Poubel de. GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal**. São Paulo. Ed. Atlas.2004.

Atualmente os conceitos de eficiência e eficácia estão presentes dentro da esfera da administração pública, se traduzem em afirmar que a eficiência se tornou princípio constitucional que visa obter o melhor das ações e dos recursos públicos. Enquanto que a eficácia é o procedimento que visa selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas, através de avaliações que possam definir o que se espera da administração como um todo.

Assim, entende-se que o princípio da eficiência é o verdadeiro fim da atividade administrativa, o qual está expresso no art. 37 da carta vigente, e não deve se deter somente na aplicação de procedimentos corretos, mas buscando adotar procedimentos que tragam retorno positivo à gestão como um todo, trabalhando com qualidade e oferecendo à sociedade em geral resultados além do previsto na Lei¹². Como Meireles¹³ cita:

“o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”

Pelo exposto, verifica-se que a eficiência deve ser vista como um princípio intrínseco à Administração Pública, ou seja, é um dever dos agentes públicos trabalhar em prol de resultados e dentro do contexto de legalidade.

O princípio da eficiência, para Alexandre Moraes¹⁴ está vinculado à prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum. Com as seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, desburocratização e busca da qualidade.

Já em relação à eficácia pode-se dizer que a mesma é um desafio, pois não é o melhor resultado das atividades como a eficiência, a eficácia é uma consecução de objetivos, que muitas vezes estarão no âmbito da discricionariedade do

¹² RAMOS, Dona Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.94.

¹⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 317.

administrador público, já que gira em torno do planejamento que busca objetivos sólidos para o contexto da gestão¹⁵.

Conforme cita-se Lacombe apud Bergue¹⁶ que a Eficácia é a ênfase nos objetivos, ou seja, a eficácia não está diretamente ligada aos meios nem à forma, mas sim à capacidade de atingir resultados que precisam ser atingidos.

Na verdade, a eficácia é um mecanismo de medição de resultados considerados eficazes pelos gestores e seus subordinados, a partir das ações executadas. Daí muitos acharem que eficácia e eficiência são sinônimos, pois na verdade as duas caminham de forma conjunta no que se refere aos resultados esperados, principalmente na esfera pública, cujos recursos são advindos da sociedade e esta merece conhecer o que é feito com tais recursos.

4. METODOLOGIA

O método a ser utilizado é o Estudo de Caso, com pesquisa de forma qualitativa. Isso porque se traduz em um tipo de pesquisa que tende a considerar aspectos relevantes para a condução de um trabalho de pesquisa.

4.1 FONTE DOS DADOS: Tribunal de contas dos Municípios do Estado do Pará

O tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará foi criado através da Emenda Constitucional n. 13/80, de 16.10.1980; órgão o qual faz parte de uma minoria, pois existem poucos desta natureza.

Compete ao TCM apreciar, analisar, inspecionar, auditar e julgar as contas das Prefeituras Municipais, Câmaras Municipais e demais Entidades criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal, seus balancetes, balanços e documentos relativos à gestão de dinheiros, bens e valores públicos.

No exercício de suas atividades, o TCM emite pareceres prévios sobre as contas das Prefeituras e julga as contas das Câmaras e demais Entidades

¹⁵Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia na Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49

¹⁶ BERGUE, Sadro Trescastro. **Comportamento Organizacional** - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010, p. 48

Municipais. E também, examina recursos e autoriza, após análise, o cadastro de Orçamentos Anuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias Planos Plurianuais, Créditos Adicionais.

4.2 BASE DE PESQUISA

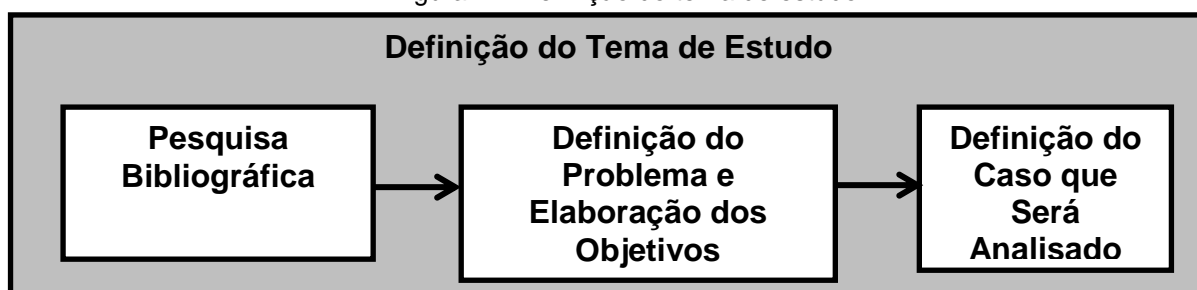
Para melhor desenvolver a pesquisa, utilizou-se relatório da auditoria sobre a prestação de contas de cinco Prefeituras Municipais do Estado do Pará, exercício de 2013.

4.3 FERRAMENTA DE ANÁLISE (FUNDAMENTAÇÃO LEGAL)

4.3.1 Definição

Como melhor forma de entender a contextualização do tema e seus resultados, faz-se necessário se adentrar na legislação, cuja fundamentação legal será a ênfase dos resultados. Para tanto, utilizar-se-á a Lei complementar nº 101/2000 – lei de responsabilidade fiscal, a lei nº 4320/64 - lei de orçamento, a lei nº 8666/93 – leis sobre licitações e a lei nº 10.520/2002 – lei da modalidade pregão. Fica delimitada a pesquisa da seguinte forma:

Figura 1 – Definição do tema de estudo.

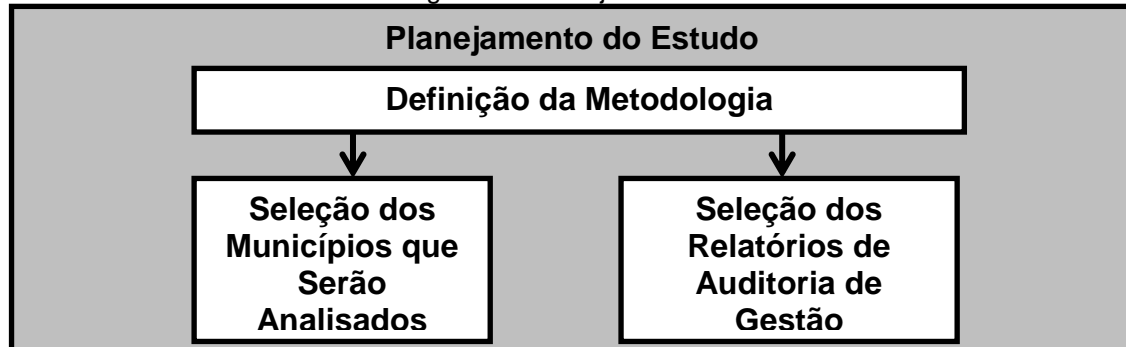


Fonte: Autores do Artigo (2015)
Elaboração própria (2015)

4.3.2 Dados da Pesquisa

A definição da metodologia, onde inicialmente buscou-se a seleção de municípios que melhor se adéqua ao objeto da pesquisa, e posteriormente a seleção de um relatório que se viabiliza a realidade estudada.

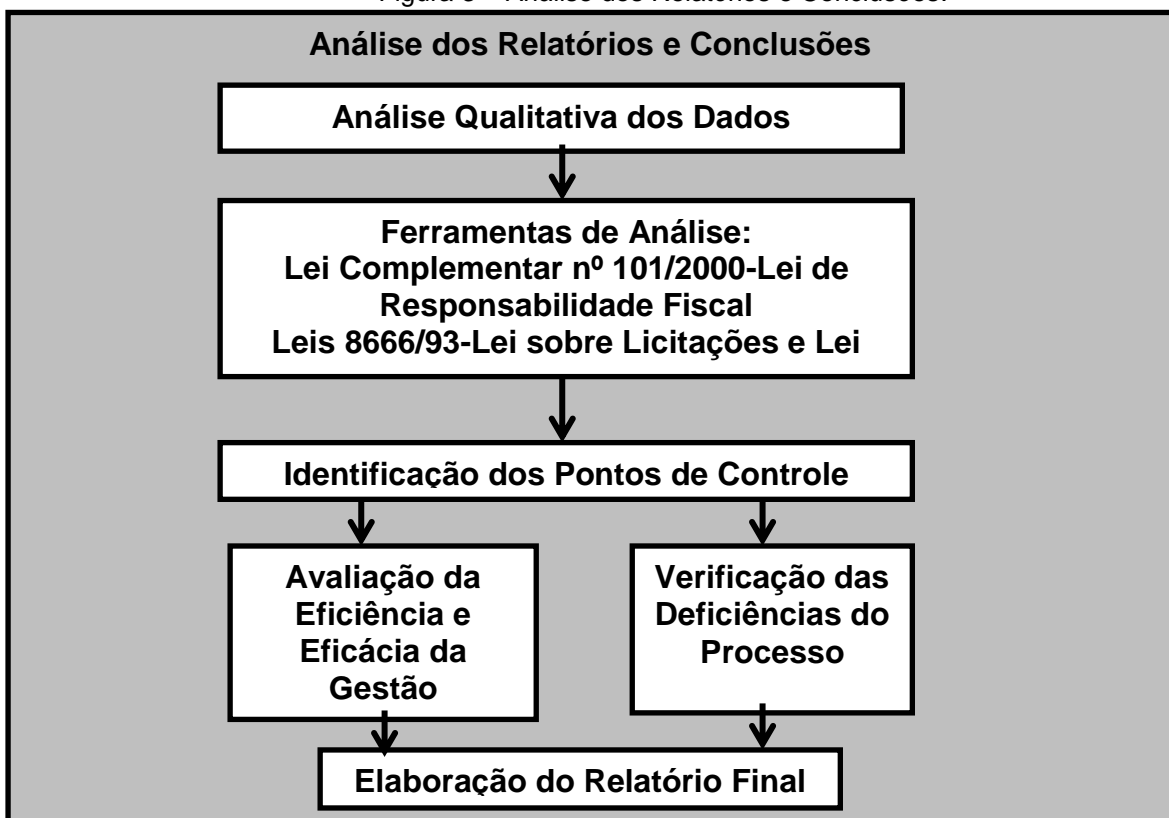
Figura 2 – Planejamento do estudo.



Fonte: Autores do Artigo (2015)
Elaboração própria (2015)

Em seguida, faz-se a análise quantitativa dos dados, onde a partir do uso da legislação específica, pode-se trabalhar com os fatos e os dados obtidos a partir dos relatórios, e finalmente chegar a um relatório expondo a realidade dos órgãos estudados em relação à atuação da gestão nos preceitos da eficácia e eficiência.

Figura 3 – Análise dos Relatórios e Conclusões.



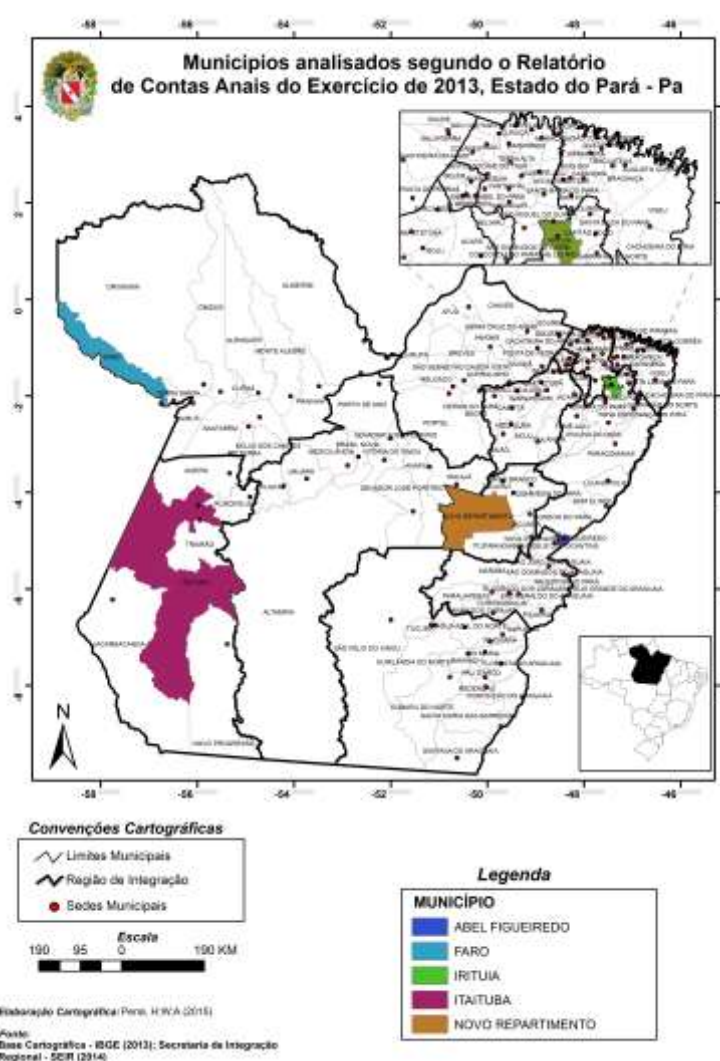
Fonte: Autores do Artigo (2015)
Elaboração própria (2015)

5. ANÁLISES DOCUMENTAIS DOS MUNICÍPIOS

5.1 OS MUNICÍPIOS

Para melhor diferenciar as realidades apresentadas, é importante que se faça uma referência a cada município analisado através dos relatórios de contas anuais do exercício de 2013 dos municípios a seguir, a Figura 4 ilustra os municípios no mapa do Estado do Pará:

Figura 4 - Municípios escolhidos e analisados segundo o Relatório de Contas Anuais do Exercício – 2013 do Tribunal de Contas do Estado – TCE.



Fonte: Elaborado pelos Autores (2015).

a) Abel Figueiredo – Localizado na microrregião de Paragominas, mesorregião do Sudeste Paraense. O município tem aproximadamente 7.905 habitantes (2012) e 614,3 km² de área territorial. Foi criado através da Lei nº 5.708, de 27 de dezembro de 1991, e foi desmembrado do município de Bom Jesus do Tocantins.

b) Irituia - Localizado na microrregião do Guamá, mesorregião do Nordeste Paraense. É reconhecido como município pela Lei Estadual nº 8, de 31 de outubro de 1937, e pelo Decreto-Lei Estadual nº 2.972, de 1938.

c) Itaituba – Décimo quinto município mais populoso do Estado e um dos principais centros econômicos do oeste paraense. Possui o décimo terceiro maior PIB no Estado. A cidade é considerada de médio porte. Localizado na microrregião de Itaituba, mesorregião do Sudeste Paraense.

d) Faro - Possui uma área de 11820,39 km². Sua população era de 7 504 habitantes em 2014. Localizado na microrregião de Óbidos, mesorregião do Baixo Amazonas.

e) Novo Repartimento - O município foi criado pela Lei 5.702, de 13 de dezembro de 1991. Foi desmembrado dos municípios de Tucuruí, Jacundá e Pacajá. Localizado na microrregião de Tucuruí, mesorregião Sudeste paraense.

Os municípios acima apresentados foram escolhidos de forma aleatória, como mecanismo de melhor analisar os procedimentos de gestão municipal sob o aspecto do controle e das normativas da LRF.

5.2 ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PELO CONTROLE EXTERNO SOB ENFOQUE DA GESTÃO FISCAL EFICIENCIA E DA EFICÁCIA

O Município de **Abel Figueiredo**, na gestão do exercício de 2013, a receita prevista foi de R\$ 23.351.307,00, arrecadou um montante de R\$ 15.193.072,21, correspondendo a 65,06% do valor previsto, realizou despesas no valor de R\$ 16.050.680,95, pagou R\$ 14.913.834,79, o restante, no valor de R\$ 1.136.846,16, inscrito em restos a pagar. Encaminhou sua Prestação de contas dentro do prazo legal estipulado pelo Tribunal de Contas dos Municípios, sua receita orçamentária foi superestimada não atingindo a meta de arrecadação prevista na LOA, sua despesa ficou abaixo da autorizada, cumprindo o art 167, II da CF/88 e o art 59 da Lei Federal 4.320/64. Dentre as falhas observadas identificou-se descumprimento do limite de 54% previsto no art 20,II, “b” da LRF.

Em relação ao **Município de Faro**, na gestão do exercício de 2013, a receita prevista foi R\$ 22.120.041,00, o municipio arrecadou o montante de R\$ 13.672.909,14, que corresponde a 61,81% do valor previsto, realizou despesas no

montante de R\$ 15.429.548,82, pagou R\$ 14.068.445,07 e o restante no valor de R\$ 1.361.103,75, inscrito em restos a pagar. Verificou-se que o PPA e a LDO foram encaminhados fora do prazo legal; arrecadação abaixo da meta prevista pela lei orçamentária; descumprimento do limite de 54% estabelecido no Art 20, II, “b” da LRF; descumprimento do limite de 60% disposto no art 19, III da LRF; site da transparência pública desatualizado, descumprindo O ART. 48-A, I E II DA LC 131/2009.

Quanto ao **Município de Irituia**, verificou-se que a receita prevista para o exercício de 2013, foi de R\$ 55.184.158,00, sendo arrecadado o montante de R\$.36.939.575,42, correspondente a 67% do valor previsto, a despesa realizada atingiu o montante de R\$ 36.841.940,28, sendo pago R\$ 34.704.509,11 e inscrito em restos a pagar o valor de R\$ 2.137.431,17. Observou-se que o PPA foi encaminhado fora do prazo legal, arrecadação abaixo da meta prevista pela lei orçamentária, descumprimento dos Arts 19, III e Art 20,III, a e b da LRF; descumprimento do art 48-A, I E II DA LC 131/2009 em relação ao portal da transparência que não está ativo;

O **Município de Itaituba** para o exercício de 2013, a receita prevista foi de R\$ 196.921.460,00, sendo arrecadado R\$ 152.095.820,22, correspondendo a 77,23% do valor previsto, realizou despesas no valor de R\$ 176.935.226,74, pagou R\$ 148.338.111,20 e o restante no valor de R\$ 28.597.115,54, inscrito em restos a pagar. Constatou-se que os gastos com pessoal foram cumpridos de acordo com a LRF, porém, o saldo para cobrir as obrigações a pagar é insuficiente, contrariando o Art 1º, § 1º da LRF, não encaminhamento do PPA, LDO fora do prazo legal,

Por fim verifica-se que o **Município de Novo Repartimento**, no exercício de 2013, a receita prevista foi de R\$ 118.291.678,13, arrecadou o montante de R\$.128..580.486,22, correspondendo a 108,69% do valor previsto, realizou despesa no valor de R\$ 128.684.832,81, pagou R\$ 124.923.409,56 o restante, no valor de R\$ 3.761.423,25, inscrito em restos a pagar. Apresentou a LOA e o PPA fora do prazo, descumprimento do Art 20,III, “b” da LRF quanto a despesa com pessoal.

5.3 ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PELO CONTROLE EXTERNO SOB ENFOQUE DA EFICIENCIA E EFICÁCIA

Na pesquisa efetuada nos relatórios do controle externo em relação ao poder executivo verificou-se que não há nenhum item tratando da análise do cumprimento

das ações ou se estas foram realizadas de acordo com o planejamento previsto na LOA. o que dificultou a análise deste aspecto da pesquisa.

6. CONCLUSÃO

É difícil entender o contexto de uma gestão, pois se verifica que a mesma é composta por uma série de regramentos legais e contábeis que devem ser bem aplicados para atingir o seu objetivo fim, nesse sentido, qualquer aprofundamento do controle na perspectiva da eficiência e eficácia da prestação de contas, deve estar sincronizado e ajustado com a legislação atual, pois os fundamentos de aprovação ou não das contas serão fundamentadas nestes aspectos.

O administrador ou gestor municipal não deve se permitir a ficar num gabinete só assinando documentos, deve estar atento para uma série de fatores que podem fragilizar a sua administração, pois a eficiência só existe se houver eficácia no desenvolvimento das tarefas, não apenas os fatos contábeis são importantes, mais também os atos contábeis na administração pública são igualmente válidos. Não se pode simplesmente delegar funções, pois a máquina administrativa como um todo é responsabilidade de um único gestor.

Observou-se que a eficácia é imprescindível para obtenção de resultados, e por outro lado a eficiência serve para aperfeiçoar a utilização dos recursos, daí observar-se que ambas caminham em função de um único objetivo, porém, ainda se verifica a velha ideia de que a máquina pública não deve ser conduzida de forma reta e objetiva. Há um descaso nos procedimentos, e com isso falhas que se identificam no momento de prestar contas.

Esta pesquisa apresentou algumas limitações, entre elas pode-se citar alguns prejuízos associados, porque os relatórios utilizados não trazem aspectos de análise quanto à eficiência e eficácia das ações dos municípios objetos deste artigo. A base da análise é somente em relação à gestão fiscal dos entes, por isso nossa conclusão é sobre o cumprimento de aspectos da gestão fiscal e transparência.

Ao analisar cinco municípios totalmente diferentes em termos de localização, recursos e população, com semelhanças somente no que concerne a sistemáticas e procedimento únicos que são os regramentos legais; e as leis de finanças e normas contábeis para definir os mecanismos de prestação de contas, é que se notou o quanto acaba sendo idêntica as falhas em função da não observância das boas praticas de gestão a serem aplicadas.

O fato é que a aplicação de regras, leis, procedimentos e manuais, parecem que acaba sendo um ponto esquecido, pois as falhas observadas advêm de total falta de controle nos mecanismos de adoção e condução de tarefas. A desorganização municipal é fruto da falta de controle de suas entidades, fato que é bem identificado no descumprimento de datas de entregas, procedimentos licitatórios que possuem manual de aplicabilidade, descontrole orçamentário em função de contabilidade malfeita, inobservância dos limites impostos pelas leis, enfim, tudo o que foi apresentado como falha nos relatórios técnicos e de auditoria se traduz em total falta de controle por parte dos agentes públicos.

As regulamentações existentes que se complementam as formas de controles são satisfatórias. Dessa forma, entende-se que, em virtude da extensão dos serviços a serem efetuados pelo Estado nos últimos anos, à problemática não está na forma e nem no modelo, mas sim, na funcionalidade adequada e na conceituação clara e abrangente. E assim, direcionar-se à efetivação do Estado, com uma administração descentralizada, gerencial e que prima pelos resultados voltados aos cidadãos.

Assim, afirma-se que o Controle parte de uma ação conjunta e dinâmica, provando a sua real utilidade dentro do contexto da administração municipal, porém, para que haja efetividade dos princípios analisados, há de existir uma mudança de pensamento e uma nova visão dos agentes em realmente buscar a eficiência em seu cotidiano de tarefas, e só assim os resultados serão eficazes de fato.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 2000.

CASTRO, Domingos Poubel de. GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal**. São Paulo. Ed. Atlas.2004.

COELHO, Daniela Mello. **Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 37, n.147, 2000.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RAMOS, Dona Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil**. Ed. América Jurídica. Rio de Janeiro. 2004, p. 103.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DO PARÁ. **Lei de responsabilidade fiscal** – manual de procedimentos. Pará: Tribunal de Contas dos Municípios. (2001)