



**Universidade Federal do Recôncavo da Bahia**  
**Centro de Artes, Humanidades e Letras**  
**Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública**

**JANDARAILSON SOUZA**

**O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AUDITORIA – SIGA COMO  
FERRAMENTA DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
BAHIA**

Cachoeira  
2018

**JANDARAILSON SOUZA**

**O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AUDITORIA – SIGA COMO  
FERRAMENTA DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
BAHIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Professora Sielia Barreto Brito

Cachoeira  
2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus todo poderoso, pelos desafios impostos pela vida, paz, saúde e tranquilidade que me faz ter força nessa longa caminhada da vida. A minha mãe querida Georgina e meu tio Jai que sempre me influenciou com relação aos estudos e mais que um tio é um irmão pra todas as horas. A todos meus familiares e amigos, que direta ou indiretamente me apoiaram e me incentivaram aos que disseram que eu não iria conseguir também agradeço pois, as críticas são bem vindas na busca pelos objetivos. A minha namorada Manoela que aguentou minhas agonias e falta de paciência. A Ivan Carlos que foi um colaborador na confecção do trabalho. A instituição da UFRB e o corpo técnico curso de Gestão Pública que me aturou até um último momento. A minha orientadora que com paciência me deu o direcionamento para a conclusão do trabalho e que acreditou em mim todo o tempo; Enfim, Obrigado meu Deus.

SOUZA, Jandarailson da Silva de. O Sistema Integrado de Gestão e Auditoria como ferramenta de controle do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. 50 paginas. 2018. Trabalho para Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2018.

### **RESUMO**

O Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) foi criado com base semelhante ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), e implantado na Bahia através da Resolução 1255 de 2007, onde foram definidas as Inspetorias Regionais (IRCE's), que estabeleceu as prefeituras participantes do projeto piloto. Em 2008, através da Resolução 1273, a transmissão das informações por meio magnético passa a ser obrigatória para as Entidades Públicas do Estado, tais como: Prefeituras, Câmaras, Fundações, Autarquias e Empresas de Economia Mista do Estado da Bahia. Mais tarde, com a resolução 1282 de 2009 é apresentada a sistemática de envio e processamento das informações no SIGA através de seus módulos de Captura, Transferência e Análise. O ganho promovido pelo TCM juntamente com as entidades Públicas do Estado da Bahia é perceptível, possibilitando agilidade no processamento; resultados mais eficazes; segurança nas informações e armazenamento confiável que promove um fácil resgate, sem dúvida faz jus ao principal objetivo do SIGA, as transparências nas informações geradas.

**Palavras-chave:** Informação. Segurança Transparência

**JANDARAILSON DA SILVA DE SOUZA**

**O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AUDITORIA – SIGA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA BAHIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 21 de março de 2018.

  
**Lys Maria Vinhaes Dantas**  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

  
**Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro**  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

  
**Sielia Barreto Brito (Orientadora)**  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: linha histórica do controle no Brasil	24
Quadro 2: O controle externo na administração pública	26
Quadro 3: Emenda à Constituição da Bahia n.º 25	32
Quadro 4: Estrutura organizacional TCM 2017	33
Figura 1: Módulo Captura do SIGA	37
Figura 2 : Módulo Transferidor do SIGA	40
Figura 3: Módulo Analise do SIGA	41

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Total dos processos apreciados	44
Tabela 2: Tabela de prestação de contas 2016	45
Tabela 3: Motivos de rejeição de contas das prefeituras	46
Gráfico 1: Recursos Auditados no Exercício	47
Gráfico 2: Imputação de débitos	48

.

## SUMÁRIO

<b>1-INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2-REFORMA DO ESTADO- CONTEXTO HISTÓRICO</b> .....	12
2.1REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	14
2.1.1Modelo de Gestão no Brasil.....	19
<b>3-CONTROLE NA ADMISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	23
<b>3.1- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	27
3.2 CONTROLE EXTERNO: OS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	29
<b>4. SIGA (SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AÚDITORIA</b> .....	34
4.1.RESOLUÇÕES .....	35
4.1.1. Resolução 1273 de 2008 .....	36
4.1.2. Resolução1282de2009.....	36
4.2. MODULO CAPTURA .....	37
4.2.1. Modulo Transferidor .....	40
4.2.2. Modulo Analise .....	41
4.2.3. Amostra de Resultados .....	44
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	50
<b>6. REFERÊNCIAS</b> .....	52



## INTRODUÇÃO

O novo modelo de gestão pública fez da transparência no processo de prestação de contas algo indispensável. Essa mudança de paradigma foi impulsionada pela necessidade de melhorar a eficácia e eficiência na prestação do serviço público. O parecer e a transparência sobre os gastos públicos têm se tornado uma crescente exigência de uma sociedade mais informada e consciente de seus direitos e deveres, unido ao avanço tecnológico e, conseqüente acesso às informações. Dessa forma, ferramentas foram idealizadas para atuarem nesse contexto.

O Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) foi desenvolvido com base no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), do estado do Rio de Janeiro. Além de servir como base para o SIGA, atuou de maneira direta no processo de implantação, uma vez que uma comitiva foi enviada para avaliar e estudar a implantação no estado da Bahia de acordo as normas e resoluções.

O SIGFIS foi criado com o objetivo de colocar à disposição dos jurisdicionados um meio seguro, rápido e de fácil utilização para a apresentação de grande parte dos dados de envio obrigatório ao Tribunal de Contas dos Municípios, garantir integridade dos dados apresentados ao Tribunal; facilitar a consolidação das contas para atendimento do disposto na Deliberação 218/2000, segundo publicação no site do TCE-RJ.

O SIGA foi implantado no estado da Bahia sete anos após a consolidação do SIGFIS, em Municípios da Região Metropolitana de Salvador, servindo como projeto piloto para que, logo mais, os outros 417 municípios do estado, formados na sua totalidade por Prefeituras, Câmaras, Fundações, Autarquias e Empresas de Economia Mista, passassem a utilizar o Sistema. Em seguida, foram criadas a Resolução 1273 de 2008 que instituiu a Obrigatoriedade de envio das informações por meio magnético para o TCM através do SIGA e a Resolução 1282 de 2009, estabelecendo as devidas plataformas de utilização, como o endereço, todos os cadastros necessários, parametrizações e orientações para o envio adequado.

Ambos os sistemas proporcionaram grande evolução nas gerações de informações e auditoria das Receitas e Despesas realizadas por entidades públicas. Com o início da utilização destas ferramentas, foi possível obter elevado avanço na gestão pública, tanto na questão gerencial do trato do erário público, quanto da fiscalização.

Dinamizara o resultado das contas anuais dos gestores e em paralelo promover ao cidadão a possibilidade de participação transparente das informações, que são de extrema importância para o desenvolvimento social e econômico da região onde a entidade está sediada.

O presente trabalho tem por objetivo trazer uma discussão acerca da Administração pública Brasileira dando, abordar fatos no que se refere ao processo de modernização da

máquina pública, os benefícios e eficácia promovida pela nova ferramenta de auditoria utilizada pelo Tribunal de Contas da Bahia, o SIGA, na tentativa de tornar mais transparente e controlável os recursos e investimentos originários de verba pública. Reunimos neste trabalho as principais o processo que orientam o preenchimento, validação e transmissão das informações para SIGA. A pergunta da pesquisa foi voltada para tente esclarecer como como o SIGA vem ajudando o TCM na prestação de contas.

O trabalho está demonstrado em seis capítulos onde, no capítulo I, uma parte introdutória que traz toda a contextualização, justificativa e as delimitações acerca dos objetivos que envolvem a pesquisa. Na fundamentação se discute sobre os a Reforma da Administração ocorrida no Mundo tendo como reflexo as mudanças administrativas no Brasil. O terceiro capítulo traz um enfoque sobre o Controle das receitas e despesas da Administração Pública. Dando continuidade à parte metodológica, o quarto capítulo começa com a caracterização do Sistema tratado em questão, em sequência são identificadas as fases pelos quais o Sistema atua. Na análise dos resultados, elencados ainda no capítulo IV, os dados expostos foram obtidos primeiramente através de Sites e relatórios do TCM. Com isso, o item 4.2.3 mostra esses dados em forma de gráficos e quadros. No último capítulo são relatadas as considerações finais, dando uma visão geral daquilo que foi produzido.

## **2-Reforma do Estado: contexto histórico**

No século XX o mundo passou por grandes acontecimentos que impactaram a trajetória de crescimento de vários países. O cenário global sofria interferências de diversas nações que tinham um certo domínio sobre a economia mundial e ditavam as regras no mercado econômico. O modelo de gestão Burocrata ganha espaço nos países Europeus buscando estagnar as brechas deixadas pelo modelo de gestão anterior: o Patrimonialismo, o qual tinha o soberano gerindo os bens públicos da forma que bem entendesse, uma dominação tradicional centrada no soberano e que tem o *patriarquismo* e a hereditariedade em suas vertentes e do Feudalismo no qual já tinha uma hierarquia bem desenhada e que tinha a terra como sinônimo de poder.

A proposta elencada pela teoria do modelo Burocrático trata de uma gestão totalmente imparcial e de dominação racional, modelo sistemático que expandia a ação do estado dando a ele uma maior atuação no controle da esfera pública através de segmentos e níveis hierárquicos. O Estado dava oportunidades aos seus servidores dando-lhes oportunidades de ingresso na máquina pública através dos seus conhecimentos, por exemplo, por meio de concursos. Esse mesmo Estado desconfia desses servidores a ponto de criar uma forte disciplina nos servidores fazendo com que, de certa forma, uns fiscalizassem os outros.

Entretanto, tentando ser um propulsor econômico e garantidor do Bem-Estar da população o modelo burocrático acabou se tornando inviável para um sistema capitalista crescente. Impulsionado por um sistema de globalização o qual forçava os países a abrirem seus mercados para entrada de um capital externo. Neste caso o sistema globalizado transforma a economia mundial em uma rede na qual os países acabam criando uma dependência entre eles, economicamente falando. Desta forma, a burocracia excessiva tornou-se prejudicial à economia dos países, uma vez que a interação com a globalização forçava a tomada de decisões de forma rápida e dinâmica. O modelo burocrático se tornou muito caro para o Estado, o modelo burocrático implantava o crescimento da esfera do Estado dando enfoque principalmente nos processos e deixando a gestão por resultados em segundo plano. A necessidade de repensar os gastos públicos foi transformando, ao ponto em que era fundamental reformar o modelo de gestão para que o Estado voltasse a crescer economicamente.

Uma nova reforma do estado tem início na década de 70 devido as crises que o estado passava por conta de um período no qual os países vinham de uma pós-Guerra que os deixou com uma economia bastante debilitada. Bresser Pereira discorre que:

A reforma burocrática que ocorreu na Europa no século XIX foi a primeira grande reforma administrativa do Estado moderno. Ela se desenrolou no quadro de um pequeno Estado liberal que se limitava a garantir os direitos civis ou as liberdades individuais, que deixará de ser absoluto, passara a garantir os direitos civis, mas continuava essencialmente autoritário porque negava aos pobres o direito universal ao voto. PEREIRA (2011, p2)

As primeiras experiências com o gerencialismo e o estado neoliberal acontece na Grã-Bretanha por volta de 1987 no Governo de Margaret Thatcher conhecido como New Public Management no qual o estado já não dava conta do bem-estar social proposto. A reforma gerencial foi inspirada em ferramentas de gestão da iniciativa privada como tentativa de reerguer o Estado que passava por uma crise social e econômica. Castro (2006; p2) contextualiza falando: Surge o modelo gerencial de administração pública, que busca a superação do modelo burocrático de gestão, mediante adoção de mecanismos que visam à excelência administrativa e ao foco no cidadão, ou seja, a capacidade de gestão torna-se o centro de discussão da Administração Pública, somada a significativas mudanças econômicas, tais como o ajuste fiscal e os procedimentos voltados para o mercado – a privatização e a desregulamentação, por exemplo.

A reforma do Estado buscava a redução de custos do Estado diminuindo o número de servidores que atuavam no Estado e a otimização da máquina públicas com maior eficiência das ações governamentais e uma proposta de privatização que aumentaria o papel da iniciativa privada em alguns setores que o estado tinha que exercer suas funções.

O Reino Unido, sob influência da public choice theory defensora da ideia de uma gestão privada como sendo a melhor e a mais eficiente, iniciou a reforma managerial com o lançamento da Iniciativa de Gestão Financeira (Financial Management Initiative) que apontava, como objectivos a atingir, o controlo das despesas públicas, a redução da dimensão do sector público e uma maior responsabilização dos dirigentes pela gestão dos recursos postos ao dispor. A melhoria das capacidades de gestão, em especial a gestão financeira, passava pelo desenvolvimento de um sistema de informação que desse a conhecer ao governo todas as actividades de gestão do topo e respectivos custos. (SOARES, 2004p478)

A implementação do Gerencialismo nos Estado Unidos não foi muito diferente da Grã-Bretanha, (Abrucio 1997; p9) enfatiza três fatores para a crises na Europa, a crise econômica mundial iniciada em 1973 na primeira crise do petróleo, a crise fiscal devido ao forte crescimento de seus déficits, o governo já não tinha mais como financiar suas dívidas, terceiro seria a inabilidade do governo, ou seja, ele já não tinha o que fazer e por último a globalização e todas as transformações tecnológicas.

No governo de o presidente Ronald Reagan, uma forte crise se alastrou pelo país e pelo mundo por conta da elevação do preço do barril do petróleo, causando uma alta inflação e muitos desempregos, no entanto, a proposta do governo de reestruturar a economia era migrar de um modelo de gestão burocrático e verticalizado para um que pudesse possibilitar uma maior rotatividade do capitalismo no país baseando no estado mínimo dando ao próprio indivíduo a função de buscar o seu bem-estar. O Estado busca o aquecimento econômico na abertura do

mercado para o capital externo e nas privatizações de empresas, as quais renderiam uma receita e uma diminuição de despesas, já que o estado não seria mais o responsável de forma direta pela entidade, ou seja, o governo voltava-se para uma gestão baseado no modelo de administração do setor privado. Pereira (2011) faz referência à reforma gerencial argumentando que: a segunda grande reforma administrativa do Estado moderno – começou nos anos 1980 na Europa e que a reforma foi uma resposta àquelas duas grandes forças que definiram o século XX — a globalização e a democracia social. Em outro ponto, o mesmo autor retrata a necessidade do novo modelo de gestão baseado na necessidade evolutiva da população e do estado no que se refere à evolução que a globalização impõe.

A reforma gerencial do Estado deve ser compreendida no âmbito de duas grandes forças que moldaram a sociedade contemporânea no século XX. De um lado, a globalização, o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante em nível mundial, e os mercados terem sido todos abertos para a competição capitalista. Isto obrigou os países a serem mais competitivos, e, por isso, contarem com um Estado que além de mais legítimo, porque democrático, fosse mais eficiente porque gerencial. PEREIRA (2011; p.2)

Uma das grandes temáticas quando se fala de Reforma Administrativa no mundo é o Consenso de Washington. Elaborado em 1989, o Consenso buscava divulgar o Neoliberalismo na Economia como uma forma de combater a crises nos países em desenvolvimento. Tendo como pensador o economista John Williamson que tendia para o liberalismo na administração pública, o Consenso foi responsável por traçar uma padronização econômica e fiscal a ser seguida para os países que quisessem ajuda financeira, principalmente se tratando da América latina ao qual o intuito era dar dinâmica ao processo de implementação do Neoliberalismo nos países subdesenvolvidos. Dentre as recomendações podemos citar privatizações estatais que era um modo de diminuir a ação do estado enquanto formulador do emprego e garantidor do crescimento da iniciativa privada. A abertura do comércio para capital externo dava possibilidade de uma maior interação econômica entre os países.

### **2.1A reforma do estado no Brasil**

As reformas do Estado buscavam a modernização do setor público brasileiro bem como, extinguir determinados “maus tratos” e entraves que passava a administração pública, As reformas ocorridas no Brasil também tiveram fortes influências dos cenários internacionais: o período pós guerra que afetava a economia mundial; a globalização que crescia e forçava a interação entre as economias principalmente de países mais desenvolvidos Em linhas gerais,

gestão eficiente e um governo voltado para a população são mecanismos necessários para o desenvolvimento de um Estado onde o seu povo tem que ser a prioridade, fazendo valer o que diz a constituição federal que o “poder para o povo tem que ser exercido”.

Muito embora podendo ser entendido como um processo necessário para o desenvolvimento do país, os modelos de gestão importados e instalados sempre deixam pontos falhos na máquina pública, obvio que não há um plano administrativo que por mágica venha a solucionar todos os problemas. O desafio nesse caso é manter uma gestão pública eficiente com a menor margem de erros possíveis. As reformas do Estado acontecem em momentos em que a evolução da sociedade confronta com um Estado ultrapassado que já não mais acompanha a o seu crescimento, conforme ressalta Souza, (p.2 1999)

Pode-se dizer que as reformas se fundamentam em vários argumentos de caráter normativo e partem de dois pontos principais. Primeiro, do diagnóstico de que existe uma crise do Estado que afeta todas as instâncias de governo e a própria retomada do desenvolvimento, de uma forma mais global. Segundo, de que esta crise deve ser enfrentada com um novo modelo de Estado e a implementação de mecanismos e instrumentos de gestão que teriam se mostrado eficazes em outros países, como Estados Unidos, Grã-Bretanha Austrália e Nova Zelândia (SOUZA, p2,1999)

A ideia de reforma do Estado é em tese entendida como a busca por superação e transformação de um modelo defasado. Esta reforma vem pautada em temas como globalização, transparência, modernização, agilidade na administração pública, accountability. A reforma tem como base, alguns pilares baseando-se na Constituição de 1988, chamada Constituição Cidadã, que traz a necessidade de uma gestão mais social; e do outro lado, uma crise em que passava o Brasil dito como país emergente, mas com modelo de gestão que se estagnava por conta de burocracias excessiva, uma internalização e hierarquização que era um empecilho para o crescimento do país. Souza, (1999) destaca que a troca de modelo de gestão não significa a superioridade de um modelo para o outro. No entanto, a busca pelo desenvolvimento estimula a mudança, no caso do Estado é comum a busca de melhorias, baseando-se em experiências já ocorridas em outros países adaptado tais modelos as necessidades aqui existentes.

O Governo Vargas iniciado, em 1930, foi um governo marcado dentre outras coisas por muitos conflitos e uma grande centralização do poder. A Constituição de 1937, diferente da de 1934, é encarada como uma Constituição que veio para consolidar o Governo Vargas teve em seu texto alguns artigos que merecem destaque, nesse contexto, por tratar da centralização do poder e direcionada ao Presidente da República:

**Art. 178.** São dissolvidas nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento Nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

**Art. 180.** Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1937)

Destacam-se também tentativas de melhorias do aparato do Estado, por exemplo, a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) criado pelo decreto 579 de 19 de junho de 1938 era legitimando pela Constituição de 1937, em seu Art. 67. O DASP era diretamente subordinado ao presidente da República, tinha a função de melhorar o aparato do Estado, fazendo uma interação entre os setores e os funcionários. Assim além de montar as propostas do orçamento do governo.

O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros no Brasil. (RABELO, 2011, p2)

No período de 1964 a 1985, o qual corresponde ao governo militar, destaca-se a Reforma Desenvolvimentista na qual estratégias para a flexibilização do governo são tomadas. O Decreto Lei 200 /1967 que trata dentre outras coisas sobre a terceirização e a descentralização do setor público. Note que há um primeiro ensaio para que a reforma do estado se encaminhe para uma gestão mais flexível.

Na década de 80, mais precisamente em 89, com a promulgação da Constituição Federal a ideia de uma reformulação do Estado ganha mais força. Uma das conquistas para o cidadão que traz constituição e o Sufrágio Universal, foi a expansão e reestabelecimento do direito de voto do cidadão principalmente as classes menos favorecidas o direito de escolher seus representantes. Com a eleição direta para presidente da república, depois de um período de 21 anos de ditadura militar e de eleições indireta, finalmente o país elege o Fernando Collor de Melo para presidente. O contexto do país era complexo, uma vez que o governo de Sarney deixou um índice de inflação muito alto. A proposta do Governo Collor era a reconstrução nacional ou o Plano Collor. Nesse plano destacam-se a troca da moeda nacional instituída pela Lei (8.024 de 1990 Art.1º) “Passa a denominar-se cruzeiro a moeda nacional, configurando a unidade do sistema monetário brasileiro”. O confisco das poupanças e depósitos das contas

correntes foi um dos mecanismos utilizados pelo governo com o intuito de estabilizar a inflação que girava entorno de 81% ao mês.

O Governo Collor traz a ideia de novos direcionamentos do papel do Estado, a redução de gastos com a demissão de funcionários na economia; dá início ao processo de privatização dos setores primário e; a abertura do comércio externo fazendo com que as indústrias nacionais se vissem obrigadas a melhorar seus produtos e abaixar seus preços. A abertura de capital e as privatizações, naquele momento, injetaria mais dinheiros aos cofres públicos ajudando no pagamento da dívida pública. É no governo Collor que são implementadas as regras do Consenso de Washington, nas quais o Neoliberalismo e a ideia de um Estado mínimo começam a ganhar força no discurso político e ideológico do Brasil.

O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada. Dela só podem resultar distorções naqueles três eixos mencionados (riqueza, eficiência, justiça). Quando o Estado intervém sobre os criativos empreendedores, para supostamente preservar o bem público (as regulações legais) ou sustentar suas atividades (a taxação), inibe aquilo que é mola propulsora do progresso e afeta a competitividade dos agentes (MORAES,2002p15)

Com a renúncia do presidente Collor o seu vice-presidente Itamar Franco assume a cadeira de presidente. Seu governo é marcado pela preocupação de estabilizar a economia e conter a inflação do país. Em 1993, juntamente com seu Ministro da Fazenda Fernando Henrique o governo cria o Plano Real cujo objetivo era, também, estabilidade monetária e controle inflacionário. O êxito do Plano Real no ano de 1994 foi fundamental para colocar em evidência o então ministro da fazenda: FHC (Fernando Henrique Cardoso), que tornou-se o candidato a presidência do Brasil pelo partido do PSDB e eleito presidente, nas eleições de 1994.

No primeiro ano o governo de FHC, um dos pontos importantes foi a reforma do Estado, idealizada e implementada pelo recém-criado (em 1995) Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo como seu Ministro Bresser Pereira, o qual foi um dos grandes mentores da reforma do Estado.

O MARE foi responsável pela formulação do (PDRAE) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado o qual propunha a reformulação para que o com a desburocratização, a máquina pública ganhasse agilidade e o crescimento retornaria, assim como o Estado pudesse ser dividido por setores que dariam a capacidade de um trabalho mais localizado com a



descentralização dos poderes. Na mesma linha de pensamento, o Presidente FHC justifica a reforma da seguinte maneira:

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapõem ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados (CARDOSO,1995, p06).

Ainda tratando da reforma do Estado o Plano Diretor definido por Fernando Henrique traz a ideia da interação entre fortalecimento do Estado como regulador econômico e a assistência sociedade civil na área social. Também relata Cardoso, (1995, p12) que a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Desta forma o Plano Diretor proposto pela reforma do Estado divide a Administração Pública em 4 setores que a tornariam mais produtiva e dinâmica são eles:

1 Objetivos para o Núcleo Estratégico: Responsável pela tomada de decisões do Governo tem o objetivo de aumentar a efetividade da governança. Modernizando a administração burocrática (CARDOSO 1995, p,56).

2Objetivos para as Atividades Exclusivas: Da autonomia a Autarquia e Fundações. Tornar a administração menos rígida, mais gerencial. Fortalecer a participação popular (p,57).

3Objetivos para os Serviços Não-exclusivos: Transferir para o setor não-estatal o serviço. Aumentar o controle social através de conselhos. Maximizar parceria ente o estado e as organizações sociais (CARDOSO, 1995p,57).

4Objetivos para a Produção para o Mercado: Continuar o processo de privatizações através do conselho de desestatização. Fortalecer os órgãos de regulação. Implantar contrato de gestão nas empresas que não forem privatizadas (CARDOSO, 1995, p,58).

O governo de FHC vinha na mesma direção do Neoliberalismo ao qual o Governo de Collor tinha dado início principalmente com relação a abrir o mercado para o capital estrangeiro e as privatizações.

Trata-se de reconstruir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade

de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez-faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal (PEREIRA,1998).

Referente a reformulação do estado na parte de transparência, o Plano Diretor enfatiza a necessidade de uma readequação dos modelos de prestação de contas e a interação de formas eletrônicas para modernizar as funcionalidades do Estado. Enfatiza que a população por ser a maior interessada nos resultados que as políticas públicas causam tem o direito de ser mantida informada sobre todas as decisões do Estados, assim Cardoso relata:

O projeto visa ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública, permitindo assim um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e “listas de discussão”, todos eletrônicos) de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado. (CARDOSO,1995, p 65)

### **2.1.1 Modelo de Gestão no Brasil**

No Brasil, as literaturas dão destaque a três modelos de administração do Estado o Patrimonialista, Burocrático e o Gerencial. Um dos objetivos clássicos da administração pública é proteger o Patrimônio Público e defender a República contra sua captura por interesses privados Pereira (1998 p81) neste sentido as reformas tentam melhorar as funcionalidades do Estado e adequar o seu papel as necessidades da população.

O primeiro cenário da gestão no Brasil trata do Patrimonialismo que tinha por característica a mistura do público com o privado. Um sistema monárquico e posteriormente Oligárquico, o Brasil ainda vinha caminhando a passos lentos no que desrespeita ao tratamento do patrimônio público, uma vez que o cenário social era ainda opressor, uma sociedade que acabaria de sair da “escravidão” e uma economia mercantil ditava o ritmo do comércio.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos (BRESSER, p04, 1998).

Surgindo com a consolidação do Estado liberal democrático a burocracia é baseada nos padrões de estudo Weberianos tem em seus pilares a tentativa da prevenção dos possíveis atos ilícitos dos seus servidores a centralização das decisões nas rotinas piramidais e o controle da Res Publica. Um dos marcos da Burocracia no Brasil foi a criação do DASP (Departamento de Administrativo de Serviço Público) em 1936 com o Decreto Lei 579 de julho de 1938 o departamento tinha como função o aprimoramento da máquina pública. Para Rabelo (2011), O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros no Brasil. Devemos registrar que o modelo de administração pública burocrática tem incidência em paradigmas do Estado moderno, no modelo do Estado mínimo, decorrente da ideologia do liberalismo econômico, preconizado por Adam Smith, bem como o Estado do bem-estar, típico modelo decorrente da efervescência do século XIX, como, por exemplo, o movimento socialista, caracterizando um Estado mais interventor, ressaltando-se que o modelo burocrático perpassa por esses modelos ideológicos. (CAMPELO, 2010 p.308)

Nesse modo de gestão a ideia é que o controle dos bens públicos seria gerido por funcionários que tenham um mínimo de capacidade técnicas as pessoas não são postas nos cargos por serem conhecidas ou parentes de políticos, ao contrário, passam por processo de seleção rígido, estão em cargos na administração pública por seus méritos e não por indicações.

Apesar de todos os entraves, ao decorrer do tempo com a ascensão da burocracia e a sistematização da Administração Pública há um crescimento do Estado o que era uma proposta do próprio sistema burocrático. Ganha-se com isso novas perspectivas no que se refere à parte social econômica, por exemplo, estabilidade do sistema financeiro melhorias na educação mais ainda insuficiente para a demanda, dentre outros. A burocracia fez com que o desenvolvimento da sociedade viesse a crescer em comparação ao Patrimonialismo, no entanto, o próprio sistema, devido ao engessamento da máquina e a sua internalização, não conseguia acompanhar a velocidade do crescimento que a nova sociedade necessitava.

A partir década de 1990, a proposta de Sistema Gerencial começa a se destacar no Brasil. O modelo prezava por uma maior eficiência administrativa em um Estado menos centralizador,

uma organização que acompanha o novo momento que passava a economia mundial e uma organização mais liberal voltada para o mercado.

Administração pública gerencial é aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características. A Administração Gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países. (MARFRA,2017)

A administração pública gerencial vem para tentar combater a estagnação do país, uma vez que o novo tipo de governança visa dar prioridade à agilidade, descentralizando o governo, dando mais flexibilidade para que se possam desenvolver estratégias de crescimento econômico sem o engessamento que traz a burocracia, isso sem perder a qualidade do serviço público. Surge aí no governo FHC as propostas para uma Reforma Gerencial que segundo um dos seus pensadores (BRESSER,1998a) O modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrática-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando autonomia de decisão dos gerentes. E, em outro momento, completou (1998b) que embora inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve impreterivelmente se adequar ao contexto político democrático no qual está inserido o setor público.

As organizações, que até então estavam calcadas nas teorias da administração dentro das abordagens descritivas e normativas tais quais: A Teoria Clássica dos expoentes Taylor e Fayol; a das Relações Humanas representadas por Elton Mayo e Kurt Lewin; e a Burocrática de Weber, passaram a demandar uma nova metodologia e conceito na forma de administrar as organizações para tornar a gestão mais eficiente, eficaz e que gerassem efetividade social, no caso dos governos, transparência com crescimento econômico e controle orçamentário e financeiro(CAMPELO, 2010).

Na administração gerencial são destacadas algumas singularidades que a levam a tentar abranger maior área na administração pública. No intuito de que seja um modelo de gestão ao qual possa ter uma maior participação dos poderes, a descentralização foi uma das bandeiras levantadas. A questão da descentralização é um ponto tão fundamental que o próprio Decreto Lei 200 como já foi dito. A Constituição de 1988 em seu Art. 204 fala sobre a descentralização no que tange a área social, expandindo o processo de controle para os estados e municípios bem como as organizações sociais.

A flexibilização e a modernização do estado também são uma perspectiva do novo modelo de administração. A incorporação da internet e ferramentas digitais para a viabilização dos processos são formas de agilizar as tomadas de decisões dentro do contexto governamental. A questão do resultado com excelência se dá pela forma prática e rápida sobre a qual a flexibilização das ações se constrói. Assim como, a gestão por excelência retira aquela hierarquização que deixava a administração lenta e muito desconfiada, não que a proposta do gerencialismo seja deixar o barco à deriva, mas sim, fazer com que o funcionário possa desempenhar seu papel de forma segura. A evolução do mundo tem conduzido a uma reflexão dos modos de gestão da vida, podendo esses modos serem estendidos em diversas áreas do conhecimento. A gestão pública se encontra em um meio líquido onde há uma necessidade de reinventar-se constantemente já que as múltiplas necessidades da população se transformam em desafios constantes para o governo. Ao longo do tempo, a Administração Pública vem sofrendo mudanças nos modos de execução e fiscalização das ações governamentais, implementando regras que tornam o Estado mais transparente e democrático, com o advento principalmente da internet algumas ferramentas de controle mais acessíveis são postas em práticas com o intuito de dar aos órgãos mais dinâmica na prestação de contas, dando respostas mais efetivas aos cidadãos ao qual o Governo tem a obrigação de atender.

### **3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Teoria Geral da Administração fala sobre funções administrativas Planejamento, Direção, Organização Controle. Aqui enfatizaremos a função do Controle na Administração pública que tem o objetivo de verificar os resultados do planejamento proposto. Divide-se o controle em 04 fases:

- Estabelecimento de objetivos ou padrões de desempenho
- Avaliação ou mensuração do desempenho atual
- Comparação do desempenho atual com os objetos ou padrões estabelecidos
- Tomada de ação corretiva para corrigir possíveis desvios ou anormalidades.

Para Mafra (2005), Administração pública gerencial é aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características.

Um dos pontos característicos da reforma gerencial é a diminuição do papel do estado cabendo a ele articular as funções mais essenciais, como segurança, seguridade social, entre outros, assim como também a diminuição dos gastos públicos enxugando os custos com funcionários, fazendo com que através de privatizações, a iniciativa privada participe de certas funções que o estado exercia. A grande questão é como: manter o desenvolvimento do país mesmo do um projeto de reforma que prega a diminuição? Como manter o nível de assistência à população sendo que o quadro de servidores do Estado tem que ser diminuído para que possa se enxugar os gastos públicos? A resposta que o gerencialismo dá quando fala da redução do estado sem a perda de sua funcionalidade é o princípio da EFICIENCIA. Instituído no Art. 37 da Constituição de 88 através da Emenda Constitucional com o Decreto 19, de 1998, a redação em seu corpo fala que todos os poderes obedecerão, dentre outros, ao princípio da Eficiência.

Meirelles sugere que o princípio da eficiência é de extrema importância na visão de uma gestão preocupada com os resultados:

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 seus membros (Meirelles, 2002, p. 94)

A busca pela eficiência implica a análise do resultado final, e aí que o princípio constitucional abra portas para que a administração pública abra espaço para que diversas formas de controle possam ser estabelecidas. Agregado um modelo de gestão que busca a excelência e uma globalização com novas ferramentas de acesso as informações tem-se a sincronia para a formulação de novos de controles. É nessa informatização que o SIGA ganha forma na administração pública da Bahia no ano de 2010.

Segundo Brito (2009, *apud* Lima,2012, p16) é possível traçar uma linha histórica do controle no Brasil com o seguinte eixo temporal:

1680	criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitânicas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal
1761	A partir do Código Pombalino Surge uma corte de avaliação financeira
1764	Carta Regia que determina a implementação de juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas capitais
1808	Foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar e controlar a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos, com a chegada da família Real ao Brasil.
1822	Com a Proclamação da Independência, foi instituído o Tesouro Nacional, com características de tribunal. Teoricamente, a partir de então, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais.
1831	Foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional. Este agrupava as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda, competia-lhe a administração da despesa e da receita públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária.
1850	Com a reforma administrativa daquele ano, confirmou-se a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda
1858	Tribunal do Tesouro teve ampliada sua competência com a criação de uma Diretoria de Tomada de Contas.

1889	Com a Proclamação da República e o fortalecimento institucional das atividades legislativas, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que o Decreto n.º 966-A foi criado o Tribunal de Contas da União.
2000	nº 101 de 04 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças pública voltadas para a responsabilização na gestão fiscal, bem como outras providências para determinar a publicação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, inclusive, em meios eletrônicos de acesso ao público
2009	Foi editada a Lei Complementar nº 131, também conhecida como Lei da Transparência, que alterou e acrescentou na redação dos artigos 48 e 73 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000

Brito (2009, *apud* Lima,2012,p16)

Quanto ao controle externo, temos a lei 4.320 de 1964 que trata das despesas públicas e controle dos orçamentos. Com a descentralização dos poderes instituída pela CF 88 também ficou a cargo do legislativo a fiscalização dos atos do poder executivo. Assim a lei complementar cria normas de como se dará a prestação de contas entre os poderes:

**Art. 1º** Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra “b”, da Constituição federal.

**Art. 82.** O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município, não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer

A Constituição Federal de 1988 traz regras específicas que tratam do controle na administração pública. Conforme a Constituição, seria inviável deixar o controle sob a responsabilidade de quem exerce as funções de alocação de recursos, também apesar da fiscalização feita pela própria sociedade ser uma ferramenta excelente, se faz necessário um corpo técnico para análise de dados mais específicos exercidos pelos gestores. Nesse contexto alguns artigos foram criados mencionando formas de como se deve agir e de como se deve prestar contas dos gastos. Dentre eles vale destacar o controle interno que é exercido sobre os atos dentro da própria instituição, o controle interno age na prevenção dos erros. A Lei 4.320 já trazia regras para o controle interno, exemplo: Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. E a Constituição Federal de 1988 relata o controle interno da seguinte forma:



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 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.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

O controle externo na administração pública também é exercido por um poder sobre o outro, como o caso do legislativo sobre o executivo, ao qual deve prestar contas dos atos praticados, assim como consta nos artigos constitucionais abaixo citados:

Constituição Federal de 1988.

Art. 70.	A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Art. 71	O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:  I - Appreciar 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;  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;  XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados

Art. 74.	<p>Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:</p> <p>I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;</p> <p>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;</p> <p>III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;</p> <p>IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.</p>
----------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Ainda relatando alguns pontos fundamentais no desenvolvimento da reforma do Estado temos instituída com a Lei 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual é pautada em quatro vertentes: Planejamento, Transparência, Controle e Responsabilização. A Lei veio para buscar equilibrar as finanças públicas e tenta inibir ações ilícitas de gestores, forçando com que eles tenham um mínimo de conhecimento contábil. Legitimada pelo artigo 163 da Constituição Federal que trata das finanças públicas, e o artigo 165 que trata da parte orçamentária, a nova Lei é um forte instrumento na transparência dos gastos, o que ajuda também no controle social, já que a Lei oferece mecanismos para que a sociedade também acompanhe o gasto público. Dessa forma a Lei discrimina que não basta apenas divulgar as receitas e despesas, ela tem que ser feita de forma a que o cidadão possa entender, o que as vezes é difícil por conta dos termos técnicos. Outra preocupação é com os fins de gestão, onde muitas vezes por diversos fatores, o Chefe do Executivo quando perdia seu mandato, deixava uma situação precária para o seu sucessor.

A LRF instituiu no Brasil modificações substanciais nas regras de planejamento e controle das contas públicas, visando, primordialmente, à disciplina fiscal. Trata-se de uma lei de grande abrangência, dispondo e regulamentando aspectos tanto do controle das arrecadações quanto dos gastos governamentais, sendo que a sua implementação representa uma inflexão na forma como os governos devem lidar com a gestão e aplicação de recursos públicos. Vale destacar que a LRF é válida para todos os entes da federação e seus respectivos poderes executivo, legislativo e judiciário, além de todos os órgãos da administração indireta e empresas estatais dependentes de recursos públicos (SODRE,2002, p4)

Nota-se mais uma vez a preocupação com os gastos públicos, já que a LRF foi criada também para frear o endividamento dos estados e municípios causado por uma gestão sem responsabilidade e metas.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e Transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de Metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O aspecto da gestão do Estado nas décadas de 1980 e 1990 era de mudança, uma transição entre a Burocracia e o Gerencialismo. A LRF é aplicada nesse projeto de mudanças quando observam a necessidade de uma política orçamentária mais eficaz e transparente, principalmente nos municípios e nos estados, por conta de gestores que ainda tentam usar o público direcionado para interesses privados, isso graças a uma sociedade que busca seus direitos e um maior entendimento sobre a gestão pública. Desta forma a LRF no Brasil recebeu influência de projetos já implantados em outros países, a exemplo de Nova Zelândia e Estados Unidos e os países vizinhos Sul-americanos como Argentina e Chile que também vinha com esse processo de mudanças. Menini (2003) explica o problema fiscal brasileiro da seguinte forma:

para resolver o problema fiscal brasileiro a LRF se esmera nas finanças públicas ao estabelecer um novo regime fiscal no Brasil, com base em princípios de transparência, controle e responsabilidade, encontrados em legislações dos Estados Unidos, o Budget Enforcement Act – BEA, mecanismo que fixa a realização de despesas a partir das previsões de receitas, e da Nova Zelândia, o Fiscal Responsibility Act (Lei de Responsabilidade Fiscal). A Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia é considerada pela Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento), o modelo básico de legislação orçamentária, expresso no documento Budgeting for the future (O Processo Orçamentário para o futuro). Outra influência foi a do FMI ao qual trata de transparência dos atos, publicidade, relatórios fiscais para facilitar a análise das contas e a prestação de contas (MENINI, 2003).

Fundo Monetário Internacional órgão responsável pela regulação das finanças públicas internacionais dos países signatários, impôs ao Brasil a criação da LRF para a sua permanência na aliança. Na Lei foram estabelecidas algumas normas como, por exemplo, a contenção de gastos e o comprometimento de no máximo 60% dos recursos a serem gastos com pessoal.

Pela LRF, que vinha para poder complementar a Constituição, são traçados planos para uma gestão dentro de limites e organizações onde metas são postas previamente, dando assim uma melhor possibilidade de controle financeiro e uma maior transparência destacando aqui os artigos 48 e 49 que são efetivamente praticados graças ao uso de ferramentas de transparência como PPA, LDO e LOA e os relatórios de execuções. Conforme supracitado, a transparência e

responsabilidade são os pilares básicos da LRF. Como todo modelo eficiente, a referida Lei baseia-se em um princípio simples: não gastar mais do que se arrecada. A LRF estabelece condições para que possam ocorrer transparências nos recursos públicos aplicados, e neste contexto a gestão pública transparente caracteriza-se pelo acesso às informações compreensíveis.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos Parágrafo únicas. A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade

A LRF tornou-se uma importante ferramenta para administração pública dando aos gestores parâmetros para que possam desenvolver um mandato com parâmetros e sem desperdícios, não que a LRF seja a solução para a má administração, mas é a partir de ferramentas como esta que gestores podem montar uma administração pública com mais responsabilidade.

### **3.2- CONTROLE EXTERNO: OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O Tribunal de Contas da União foi instituído de fato em 1981 com a Constituição Federal a partir do decreto 966-A. Foi criado com intuito de ser um órgão de fiscalização do controle externo, por obra de Rui Barbosa que era o então ministro da fazenda, baseado nos modelos Italianos os tribunais tem uma das funções a mediação entre o legislativo e o executivo com autonomia para fiscalizar os atos de despesas e receitas das entidades públicas. É dele a função de dar o parecer a respeito das contas de cada entidade, aplicação de multas e representação ao Ministério Público a respeito de fraudes e desvio de condutas auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, assim como fala o Art. 71 da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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;

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;

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;

Delmondes relata sobre o crescimento dos Tribunais de Contas com a promulgação da constituição de 1988 da seguinte forma:

Na constituição de 1988 o tribunal de contas teve grandes modificações em relação as suas atribuições e firmou sua posição na organização dos poderes. Suas competências foram ampliadas com expressivas contribuições conferidas ao poder legislativo e, conseqüentemente, ao tribunal. Houve ampliação dos jurisdicionados e foram claramente definidas suas responsabilidades. Antes o tribunal estava excluído de várias áreas onde transitava recursos públicos, que estava fora do orçamento estatal como por exemplo a sociedades de economia mista. Ganhou poderes para, no auxílio do congresso nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta como também a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia da receita, passando a acompanhar, também, a eficiência da gestão governamental (DELMONDES,2003, p47)

Na questão do controle externo, destacam-se também a atuação do TCE-BA substituindo o antigo Tribunal de Conflitos Administrativos instituído pela Constituição baiana de 1891. O TCE-BA foi implementado com a Lei Nº 1.120 de agosto de 1915. Formado por 07 conselheiros, o Tribunal é um órgão auxiliador da Assembleia Legislativa do Estado responsável pela arrecadação e despesas do estado da Bahia de forma preponderante a discussão sobre o controle externo nesse caso a nível de estado. Na Constituição Baiana de 1989 são evidenciados vários itens referentes aos controles das contas públicas, com destaque para o seguinte artigo:

Art. 91 - Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do

controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

I - Apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento;

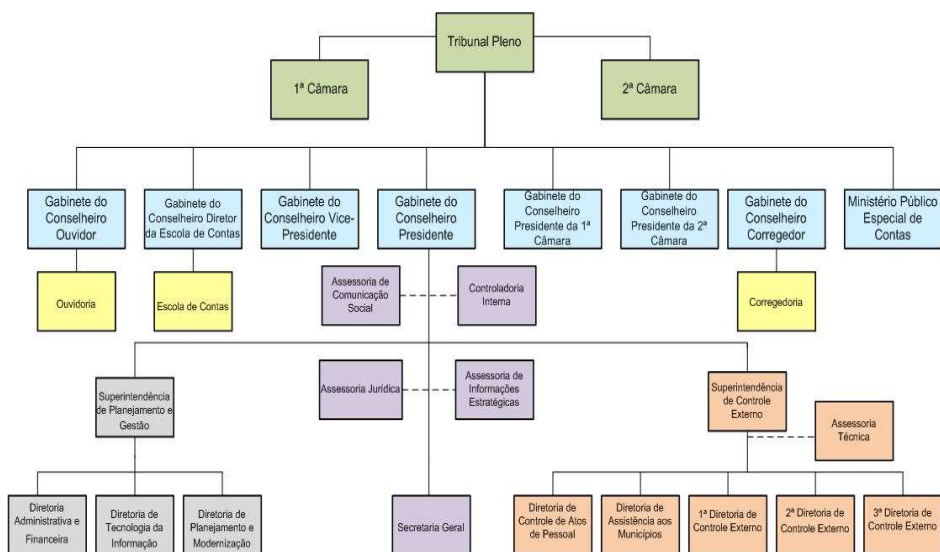
VII - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quando requeridas pelo Legislativo e por iniciativa de comissão técnica ou de inquérito;

XIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, irregularidade de contas ou descumprimento de suas decisões, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao vulto do dano causado ao erário;

Com a descentralização dos poderes, a formação dos Estados em 1989 e municípios se faz necessário órgão de fiscalização que esteja mais perto das instituições que são fiscalizadas. Nesse caso se destaca o controle externo e o Tribunal de Contas dos Municípios. No caso da Bahia o TCM-BA foi criado no governo de Luís Viana Filho em 17 de setembro de 1970 que criou o Conselho de Contas do Município com a Lei 2.838 conselhos esse que era uma auxiliar ao controle externo e subordinado e o Executivo Estadual. Posteriormente com a Emenda à Constituição da Bahia n.º 25, o conselho ganhou um status de Tribunal. Com sede na cidade do Salvador compete ao TCM-BA.

Art.1º -	O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, órgão de auxílio do controle externo a cargo das Câmaras Municipais, tem a finalidade de fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal.
Art. 2º	- O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia tem sede na Cidade do Salvador e jurisdição própria e privativa em todo o território do Estado sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.
Art. 3º	<p>- A jurisdição de que trata o artigo anterior estende-se também:</p> <p>I - Aos órgãos, entidades, unidades, serviços ou agentes dos Municípios do Estado da Bahia que, fora dos respectivos territórios municipais ou estadual, complementam o seu aparelho administrativo;</p> <p>II - Aos responsáveis, ainda que pessoa ou entidade de direito privado, pela aplicação de quaisquer recursos repassados ou transferidos pelo Município mediante subvenção, convênio, acordo, ajuste ou outro qualquer instrumento.</p> <p>Parágrafo único - Nos casos das pessoas ou entidades de direito privado, referidas no inciso II deste artigo, a ação do Tribunal de Contas dos Municípios restringir-se-á à fiscalização da aplicação do recurso público recebido.</p>
Art.4º	<p>Compete ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia:</p> <p>I - Apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de cento e oitenta (180) dias, contados a partir da data do seu recebimento.</p> <p>II - Julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco (365) dias, a partir do término do exercício a que se referem, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta, das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário municipal;</p>

Emenda constitucional do Estado da Bahia nº25



**Figura nº1:** Estrutura organizacional 2017

**Fonte:** Site do Tribunal de Contas do Município retirado em 22 de dezembro de 2017

O número de cortes municipais não acompanha a quantidade de município da federação isso porque na Constituição de 88, no artigo 31, §4º, diz que “é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”, mas mantendo os que já existiam. Dessa forma, aqui na Bahia tem a existência de um TCM que assiste a todos os municípios do Estado e as Inspeorias Regionais (IRCE’s), que são responsáveis por fiscalizar determinadas cidades.

Dentro da modernização da gestão pública, se destaca cada vez mais a utilização da tecnologia como ferramenta para um controle mais efetivo e dinâmico. O próprio controle externo exercido pela sociedade no cotidiano, com a ajuda de mídias e seja ela por rádios, televisão e recentemente pelas redes sociais. Os aparatos tecnológicos na administração pública estão sendo gradativamente absorvidos, possibilitando à população uma maior acessibilidade às informações de atos executado pelos governantes, tudo isso graças ao uso da internet que tem o seu crescimento justamente com a globalização.



#### **4 – SIGA (Sistema Integrado de Gestão e Auditoria)**

A Resolução 1255 de 2007 institui o SIGA, sistema que permite recepcionar as informações utilizando a internet. Através dessa Resolução, foram estabelecidas as etapas pelas quais o processo de implantação ocorreria. Sendo assim, foram destacados alguns Municípios Sede das Inspetorias Regionais (IRCE's) que passariam a ter o SIGA como base de testes para envio das informações municipais.

A Formação do Primeiro Grupo em março de 2007 foi representada pelos municípios de:

- 1ª IRCE – Salvador, Itaparica, Simões Filho, Vera Cruz e Lauro de Freitas.

A Formação dos demais Grupo foi iniciada em agosto de 2007, conforme ordenamentos a seguir:

- 2ª IRCE – Feira de Santana
- 3ª IRCE – Sto. Antônio de Jesus
- 4ª IRCE – Itabuna
- 5ª IRCE – Vitória da Conquista
- 6º IRCE – Jequié
- 7ª IRCE – Caetité
- 8ª IRCE – Alagoinhas
- 9ª IRCE – Serrinha
- 10ª IRCE – Ribeira do Pombal
- 11ª IRCE – Irecê
- 12ª IRCE – Itaberaba
- 13ª IRCE – Senhor do Bonfim
- 14ª IRCE – Ibotirama
- 15ª IRCE – Itamaraju
- 16ª IRCE – Cachoeira
- 17º IRCE – Valença
- 18º IRCE – Ipiaú
- 19º IRCE – Itapetinga
- 20ª IRCE – Camaçari
- 21ª IRCE – Juazeiro
- 22ª - IRCE – Paulo Afonso
- 23ª IRCE – Jacobina
- 24º IRCE – Seabra
- 25ª IRCE – Sta. Maria da Vitória
- 26ª IRCE – Eunápolis
- 27ª IRCE – Barreiras

O TCM capacitou alguns técnicos de inspetorias preparando-os para orientar os titulares e dirigentes de órgãos e entidades mencionados, encarregados de alimentar o SIGA, criando logo em seguida um setor de suporte técnico dentro do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-Ba).

As informações são transmitidas mensalmente referentes às Receitas e Despesas dos Órgãos e Entidades, tais como: Prefeituras, Câmaras, Fundações, Autarquias e Empresas de Economia Mista do Estado da Bahia. Acessando-se o site do TCM da Bahia (<http://siga.tcm.ba.gov.br>), os dados são enviados através de arquivo Magnético.

O prazo de envio é tratado no art. 5 da Resolução 1255, onde são considerados os grupos e competências das informações a serem transmitidas.

Os prejuízos quanto ao descumprimento do prazo de envio são tratados no art. 7 da Resolução 1255, se destaca como penalidade o comprometimento de mérito das contas anuais dos gestores municipais.

As informações são inseridas de acordo a capacidade de cada ente sendo que, podem ser enviadas diariamente ou de forma única, obedecendo à cronologia de fechamento do sistema: Municípios com até 50.001 habitantes têm até o último dia útil do mês. Entre 50.001 e 100.001 habitantes, até o dia 20 e, acima de 100.001 habitantes até o dia 10, para todos os quantitativos de habitantes, considera-se o mês subsequente para que as informações sejam inseridas.

## **4.1 RESOLUÇÕES**

As resoluções na administração pública fazem parte dos Atos Administrativos, são publicações. De acordo com Meireles, é toda manifestação unilateral da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. Em síntese as resoluções são manifestações do estado anunciados formalmente.

### **4.1.1 -Resolução 1273 de 2008**

A resolução 1273 de 2008 dispõe sobre a obrigatoriedade dos jurisdicionados já incorporados ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA, encaminharem,

acompanhando a documentação mensal, as peças contábeis e gerenciais, geradas pelo mencionado Sistema, tais como:

- a) Demonstrativo da Receita Orçamentária e Extra Orçamentária;
- b) Demonstrativo da Despesa Orçamentária e Extra Orçamentária;
- c) Demonstrativo das Contas do Razão.

II – Relação de contas bancárias com as respectivas conciliações;

III – Comprovação de Adiantamentos;

IV – Comprovação de Subvenções Sociais e Termos de Parceria;

V – Relação da Remuneração de Agentes Políticos;

VI - Relação dos processos licitatórios (licitação, dispensa e inexigibilidade) para acompanhar os respectivos processos administrativos.

Lembrando que todas essas peças devem, obrigatoriamente, estar de acordo com as informações geradas e transmitidas pelo SIGA.

#### **4.1.2- Resoluções 1282 de 2009**

Na resolução 1282 de 2009, foram estabelecidas as devidas plataformas de utilização, como o endereço, pois, o sistema é WEB e deve ser feita de acordo com as regras, instrumentos, prazos e datas já estabelecidos pelas Resoluções TCM n.º 1060, 1061 e 1062/05.

Conforme art1 do capítulo I da 1282/2009 que trata do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA, destina a recepcionar os dados e informações referentes à gestão municipal objeto do exercício das atividades fiscalizatória e auditoria constantes da competência constitucional do TCM. É constituído por 3 módulos:

I – Captura;

II – Transferência;

III – Análise.

Os quais serão abordados a seguir:

## 4.2 - MODULO CAPTURA

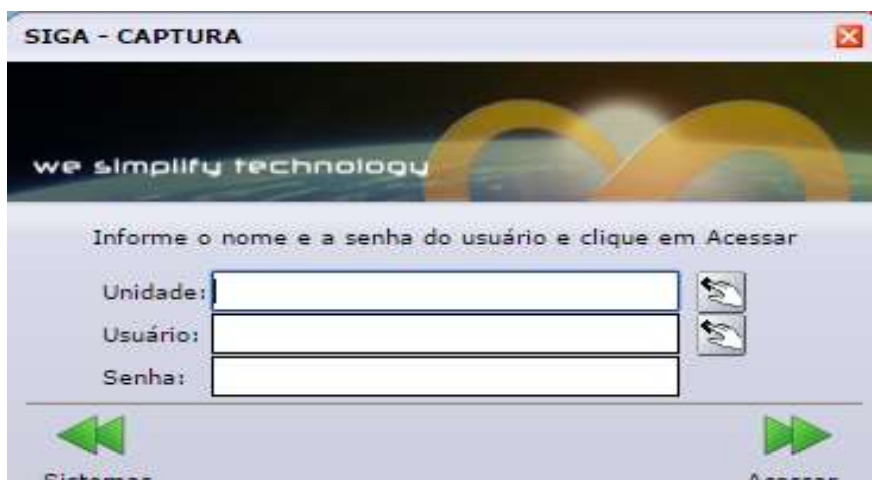


Figura 1. Módulo Captura

Fonte: <http://siga.tcm.ba.gov.br>, 2016.

A finalidade deste módulo é realizar captura eletrônica dos dados relacionados à execução orçamentária, financeira e patrimonial e daqueles relativos a contratos, convênios, obras e atos de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal.

Conforme manual do SIGA, disponível no site do TCM – BA, orienta os procedimentos iniciais a serem seguidos para utilização do sistema, tais como:

1. Cadastrar o Plano de Cargos da Unidade Gestora;
2. Cadastrar o Responsável da Unidade Gestora;
3. Completar os dados do registro da unidade gestora;
4. Informações referente a LOA, PPA e LDO;
5. Administração de Competências.

As informações dos cargos têm que estar corretamente informadas, referente aos códigos dos mesmos para que não haja nenhum tipo de divergência, pois, isso impacta de forma direta, uma vez que as informações mensais de salários dos funcionários estão diretamente ligadas a esta etapa do cadastro e a informação inserida de forma incorreta pode gerar alguns desgastes a administração, como reformulação de denúncias.

No cadastro de responsáveis, estarão todos aqueles de forma direta estão envolvidos com as tomadas de decisões e execução das despesas na administração, como os Secretários Municipais, Contador, Presidente da Comissão de Licitação, Pregoeiro, Tesoureiro, Chefe do Órgão de Controle Interno, Chefe do Setor de patrimônio, Prefeito, Presidente da Câmara, Vereadores, Vice-Prefeito, entre outros.

As informações da LOA (Lei Orçamentária Anual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e PPA (Plano Plurianual), devem estar em instrumentos de planejamento, fidedignamente informados em acordo com estas leis, onde as mesmas são publicadas no diário oficial do município.

Com relação ao cadastro da Unidade Gestora, são informações do Município e do Gestor e a administração de competência. Deve-se ter bastante cautela, uma vez que se o usuário do Captura fechar a competência sem as informações mensais estarem devidamente corretas, enseja num prejuízo a administração, onde o controlador interno terá que solicitar da Inspeção a abertura do sistema, onde isso gera uma ressalva nas contas anuais do gestor.

A importância de efetuar todos os cadastros corretamente é a mesma de efetuar a manutenção constante dos dados para a adequada captura das informações.

Antes do SIGA módulo Captura, algumas informações obrigatórias tinham que ser informadas em sistema paralelo e hoje isso não mais acontece, pois estas informações são inseridas dentro deste módulo, tais como: obras, publicidade, propaganda (SICOOB), educação e saúde (SIES), ou seja, todas as informações unificadas dentro de uma só ferramenta, otimizando tempo e precisão nas informações.

É importante destacar que esse novo sistema responsabiliza os servidores que atuam em cada setor, pelo envio das informações, onde cada unidade ligada ao órgão municipal possui uma senha pessoal e intransferível, na qual deve transmitir as informações, como por exemplo:

- Sobre os atos de pessoal, o responsável pelo setor de recursos humanos e departamento de pessoal;
- O cadastro de veículos, peças e combustível, o responsável pela frota de veículos,
- Licitações, o presidente da comissão permanente é quem deve encaminhar os dados.
- Peças contábeis e gerenciais devem ser assinadas pelo prefeito, responsável pelo controle interno, contador, secretário de finanças ou tesoureiro.

Mesmo que a responsabilidade do envio seja independente de cada setor, todos devem atuar em sintonia, principalmente pelo fato dos cadastros estarem interligados.

O responsável pelo SIGA na entidade precisa ser cauteloso e, obter conhecimentos específicos para recepcionar as informações corretas, como, o módulo de cadastro, o qual acredita-se ser o principal ponto de atenção, onde exige maior cuidado, uma vez que, é a base das informações que serão geradas. Um cadastro bem feito é a garantia de qualidade e sucesso do trabalho a ser desempenhado, conforme relatado acima.

No cadastro da unidade podemos observar o registro de:

- Lei Orçamentária Anual - LOA,
- Plano Plurianual – PPA,
- Lei e Diretrizes Orçamentárias - LDO,
- Responsáveis,
- Cargos,
- Lei de Diária,
- Remuneração,
- Frota,
- Adiantamento,
- Subvenções,
- Plano de contas, entre outros.

É necessário dar um enfoque também no plano de contas, efetuando uma conferência minuciosa, para evitar uma vinculação incorreta, como por exemplo, nas contas bancárias. Tanto no plano de contas como na fonte de recurso, deve-se fazer a vinculação correta, pois, uma vinculação indevida pode comprometer todo o trabalho e resultar em uma rejeição de contas do gestor, algo que tanto os consultores do SIGA como os representantes públicos não gostariam que ocorresse.

É do módulo de Captura que são extraídas todas as informações referentes a: despesas, pessoal, obras, publicidade e propaganda, saúde, educação. Ao finalizar as competências, essas informações vão automaticamente para o site do TCM, para que fiquem à disposição do cidadão para consulta. Portanto, pode-se perceber a responsabilidade social além da responsabilidade técnica do sistema.

É preciso chamar atenção, para a existência de possíveis falhas de *feedback*, entre o setor de suporte e as entidades que abastecem o sistema com as devidas informações mensais, pois, quando o SIGA sofre alguma atualização, ou mesmo, modificação com o exercício em andamento, não ocorre a devida comunicação entre as entidades, fragilizando o sistema.

Percebe-se que o suporte do SIGA ainda necessita de pessoal, que atualmente o atendimento não satisfaz todas as expectativas, uma vez que a demanda é muito grande, sendo mais de mil entidades para que uma pequena equipe consiga atender as solicitações em tempo hábil e com qualidade necessária para que a orientação seja completa, compreensível e eficaz.

Acreditamos que a descentralização desse suporte para as devidas Inspetorias facilitaria bastante nas dúvidas geradas pelas entidades, e a forma com que o sistema foi inserido, pois,

não houve um devido cuidado na implantação com relação a capacitação das pessoas envolvidas na alimentação do sistema nos Municípios, gerando inúmeras inconsistências no sistema e muitos desencontros de informações, pela falta de conhecimento.

Diante de tanta demanda, nos dias atuais o sistema sofreu e vem sofrendo inúmeras mudanças para que possa atender de forma eficaz as entidades envolvidas, mais não podemos negar que esta ferramenta adiantou em anos luz o TCM-BA, que era umas das entidades mais atrasadas do Brasil com relação as demais cortes de contas dos outros Estados.

#### 4.2.1 -MODULO TRANSFÊRIDOR



Figura 2. Módulo Transferidor

Fonte: <http://siga.tcm.ba.gov.br>, 2017.

Tem a função de realizar remessa de dados capturados, controlando o registro do seu envio ao TCM; esses dados são referentes à:

- Orçamentos;
- Servidores e funcionários terceirizados;
- Movimentação contábil;
- Obras e serviços de engenharia;
- Fornecedores;
- Critérios para o pagamento de diárias;
- Frota de veículos;
- Bens Patrimoniais;
- Licitações;
- Contratos, dentre outros.

Para o Programa transferidor validar os dados é necessário o envio conforme os *layouts* disponíveis no site do TCM, onde possibilita o *download*, juntamente com o manual de utilização.

#### 4.2.2–Modulo Analise



Figura 3. Módulo Analisador

Fonte: <http://siga.tcm.ba.gov.br>, 2017.

Como o próprio nome sugere, esse módulo possibilita maiores análises devido à maneira detalhada e comparativa que as informações são apresentadas, permitindo que o Sistema de Controle Interno Municipal supervisione e acompanhe a remessa de dados e informações, que com certeza, ajudará a Administração nas tomadas de decisão e facilitará a análise pelo TCM.

É possível afirmar que os módulos de Captura (I) e Transferência (II) são operacionais, tratando de alimentar dados e informações, e o módulo de Análise promove a visão estratégica, processando os dados e informações gerados dos outros módulos; ou seja, funciona como um gestor do módulo I e II.

Este módulo é de extrema importância para os controladores internos, pois aqui podem encontrar vários relatórios gerenciais que podem auxiliar no dia a dia da administração, permitindo também solicitar exclusão de arquivos enviados ao módulo captura e até mesmo obter de forma precisa despesas detalhadas para acompanhamento dos índices constitucionais.

Hoje através do módulo analisador cada entidade recebe suas notificações eletronicamente, minimizando tempo e evitando custos, processo esse que antigamente era realizado pelas agências dos correios.

No módulo de análise, também é facultado envio de solicitações de prorrogação e prazos de envio das informações, assim como as respostas das notificações mensais, permitindo



consultas de processos licitatórios, como dispensas e inexigibilidade<sup>1</sup>, convênios, termos de parceria, empenhos, atos de pessoal, movimentação contábil, análise de remessa de dados, limites legais e outros. Neste Módulo também atuam os analistas do TCM, onde, filtram as informações precisas para julgamento das contas anuais dos gestores.

Entre os diversos relatórios que são permitidos a consulta pelos gestores através do módulo de Análise, citamos os mais usuais:

- Receita arrecadada,
- Empenhos,
- Atos de pessoal,
- Patrimônio,
- Frota própria,
- Frota terceiro,
- Combustível,
- Regras de adiantamento e de diárias,
- Licitações homologadas,
- Dispensa e inexigibilidade,
- Contratos de despesa,
- Convênios,
- Subvenções sociais,
- Obras,
- Contabilidade,
- Restos a pagar,
- Avas operações,
- Plano Pluri Anual (PPA),
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),
- Programação financeira, e

Conforme artigo 5º, da Resolução 1282 de 2009, além da remessa feita pelo SIGA, os órgãos e entidades jurisdicionados continuaram, por algum tempo, a remeter às respectivas

---

<sup>1</sup>Significado de **Inexigibilidade**:

**INEXIGIBILIDADE** Termo usado em atos licitatórios referindo-se à contratação, aquisição de determinado serviço ou produto com a dispensa do ato licitatório.

Inspetorias Regionais, sob forma documental, os demonstrativos mensais de receita e despesa, de acordo as Resoluções TCM n.º 1060, 1061 e 1062/05. Portanto, essa resolução esclareceu que a partir de janeiro de 2010 somente serão considerados como “Recebido” os documentos enviados pelas modalidades Documental (forma antiga) e através do SIGA (forma digital), considerando que a entidade que enviasse apenas em uma das modalidades seria considerada como “Não Recebido” pelo Tribunal de Contas, e o ato considerado irregular com sanção por descumprimento de Resolução.

Observa-se que, após a implantação do SIGA em março de 2007, dois anos após, com o art5 da Resolução 1282 aparece cenários de transição entre as modalidades (Documental x Digital - SIGA) como procedimento obrigatório. O que leva a interpretar que a remessa online ainda não havia sido considerada como confiável e eficaz o bastante para ser validade em seu ambiente como único meio de transmissão das informações das entidades.

Vale a pena salientar que a inserção incorreta das informações pode ensejar na rejeição das contas do gestor da unidade e a solicitação de abertura fora do prazo gera ressalva. Com isso, é de inteira responsabilidade da gestão sobre as informações que são inseridas.

As informações são recebidas no SIGA e armazenadas no Centro de Processamento de Dados Tecnologia, Informação e Segurança do Estado da Bahia (PRODEB).

As auditorias utilizando o SIGA são realizadas rapidamente, e os benefícios oferecidos são inúmeros perante o antigo método de envio Documental. Praticamente, inadmissível nos tempos de hoje onde a tecnologia vem atingindo todos os ramos de atividade econômica, os órgãos públicos estarem defasados.

As fiscalizações passam a ser mais minuciosas, eficazes e comprometidas com a transparência das informações geradas e, principalmente, que as informações processadas pelo SIGA são confiáveis e seguras.

A proposta de um sistema de fácil manuseio e de fácil entendimento não permitiu perder a sua essência de barganhar o máximo de detalhe possível de cada setor, onde as informações são trabalhadas e processadas em blocos específicos de captura e processamento.

O ganho promovido pelo TCM juntamente com as entidades como Prefeituras, Câmaras, Fundações, Autarquias e Empresas de Economia Mista do Estado da Bahia é elencado de forma bem sucinta:

- Agilidade no processamento;
- Resultados mais eficazes;
- Segurança nas informações;

- Armazenamento confiável e de fácil resgate;
- Transparência nas informações geradas;

#### 4.2.3 AMOSTRAS DE RESULTADOS

Nesse capítulo serão apontados os dados para exemplificar os resultados conferidos a partir da utilização do Siga no processo de prestação de contas das entidades e dar resposta ao objetivo desse trabalho. Com isso, serão apresentadas tabelas e gráficos constando o balanço das decisões do Tribunal de Contas no tocante a prestação de contas.

Em função da grande quantidade de documentos que deve ser analisada pelos Tribunais de Contas e, ainda, das dificuldades inerentes à manipulação, ordenação e armazenamento de documentos, o processo de acompanhamento de prestação de contas tornou-se lento. Para otimizá-lo, os Tribunais de Contas fizeram, de maneira crescente, o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), para informatizar gradativamente as fases do acompanhamento da prestação de contas. (A. FERNANDES; A LUIZ; F. ANTONIO, 2015, p232)

**TABELA 01-TOTAL DOS PROCESSOS APRECIADOS/JULGADOS**

EXERCICIO	PREFEITURA	CAMARA	DESCENTRALIZADAS	ENTIDADES CIVIS
2011	415	416	111	156
2012	417	418	124	40
2013	388	391	123	432
2014	452	447	115	290
2015	418	424	148	251
2016	408	416	136	193

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados encontrados no Site do TCM em 24 de fev. de 2018

Os dados acima apontam que os índices de monitoramento dos processos mantem uma constância, salvo o ano 2013 ao qual há uma queda na prestação de contas das Prefeituras e Camarás. Isso decorre muito pelo fato de que o ano de 2013 teve um reflexo do exercício de 2012 que foi um ano eleitoral onde os gestores acabam por focar na reeleição ou na sucessão, deixando de prestar contas, principalmente, as contas dos meses de outubro, novembro e dezembro. Essas acabam sendo finalizadas apenas no ano seguinte. Por esse motivo, os

processos não são analisados a tempo, o que impacta no relatório do balanço do ano seguinte, como foi o caso do relatório de 2013-2014.

Na contramão das prefeituras e câmaras vem as organizações de entidade civil com um aumento de 28% no nível de prestação de contas e isso justamente pelo fato que ser um existe uma transição de gestão e a prestação de contas nesse caso é fundamental para se prestar conta substituir esse termo do serviço prestado ou de um possível novo contrato

**TABELA 2: PRESTAÇÃO DE CONTAS: DE 2011 a 2016**

Coluna1	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PREFEITURA COM RESALVAS	69,4	51,6	42,8	75	63,3	52,9
PREFEITURA APROVADAS	0	0	0	0	0	0
PREFEITURAS REJEITADAS	30,6	48,4	57,2	25	36,4	47,1
CAMARA APROVADAS	3,4	5,5	2,6	2,2	2,6	3,6
CAMARA COM RESALVA	75	87,3	83,2	89,3	90,6	90,4
CAMARA REJEITADAS	21,6	7,2	15,1	8,5	6,8	6

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados do encontrados no Site do TCM em 24 de fev. de 2018

No tocante as aprovações das Prefeituras, levando em conta a linha de corte feita no referido trabalho do ano de 2011 a 2016, não foi identificado nenhuma prefeitura cujas contas foram aprovadas sem ressalvas. Com relação a rejeição de contas, notou-se um aumento significativo em 2013 por se tratar de um ano eleitoral, fato também observado no ano de 2016. Tanto 2013 quanto 2016 são considerados período de final do mandato. Com relação às câmaras, cabe destacar a constância de aprovação com ressalvas dos exercícios de 2014 a de 2016.

**TABELA 3: MOTIVOS DE REJEIÇÃO DE CONTAS DAS PREFEITURA**

Coluna1	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1-LICITAÇÃO	0	16,2	33	33	8,5	6,5
2-CREDITOS ADICIONAIS	9,4	30,9	14	14	2,5	4
3-EXEC. ORÇAMENTARIA	22,9	0	15	15	10,5	11,6
4-SAÚDE	4,7	3,1	2	2	4	3,5
5- EDUCAÇÃO	13,1	6,5	7	7	7	10
6- BALANÇO	1,1	4,1	13	13	9,5	0
7- TRANS. REC. LEGISLATIVO	1,1	3,4	1	1	0	0,5
8- MULTAS	20,9	10,4	8	8	5,5	19,4
9-FUNDEB	8,5	9,8	7	7	4	48,5
10- DESP DE PESSOAL	0	15,6	9,3	0	48,5	40

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados do Site do TCM coletados em 20 de fev. de 2018

Após a análise das documentações encaminhadas pelas entidades ao TCM usando o auxílio do SIGA como ferramenta de investigação, foram destacados na Tabela 03 os principais pontos das análises e motivos das decisões tomadas pelo Tribunal das contas.

- Licitação: Processo de pagamento sem licitação ou com licitações realizadas contrariando a legislação vigente.
- Créditos Adicionais: Abertura de créditos adicionais sem suporte legal
- Execução orçamentaria: Ausência de documentos exigidos e considerados essenciais pelas normas e resoluções do TCM e balanços e demonstrativos contábeis contendo irregularidades ou com fechamentos inconsistentes

Multas não recolhidas: O tribunal vem intensificando a cobrança de adimplência gestores municipais, residindo, na expectativa do funcionamento do SIGA, a oportunidade de um monitoramento mais eficaz desse item, que constitui um ato de improbidade administrativa, nos termos do art.10 da Lei 8.429/92; O descumprimento do limite legal estabelecido na legislação que disciplina o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (6,6%), especificamente a Resolução

TCM nº 1251/07, alterada pela Resolução nº 1256/07; e O descumprimento dos limites constitucionais de aplicação em Educação e Saúde. (Site do TCM, 2018)

GRAFICO 01-RECURSOS AUDITADOS NO EXERCICIO, PELAS 21 INSPETORIAS

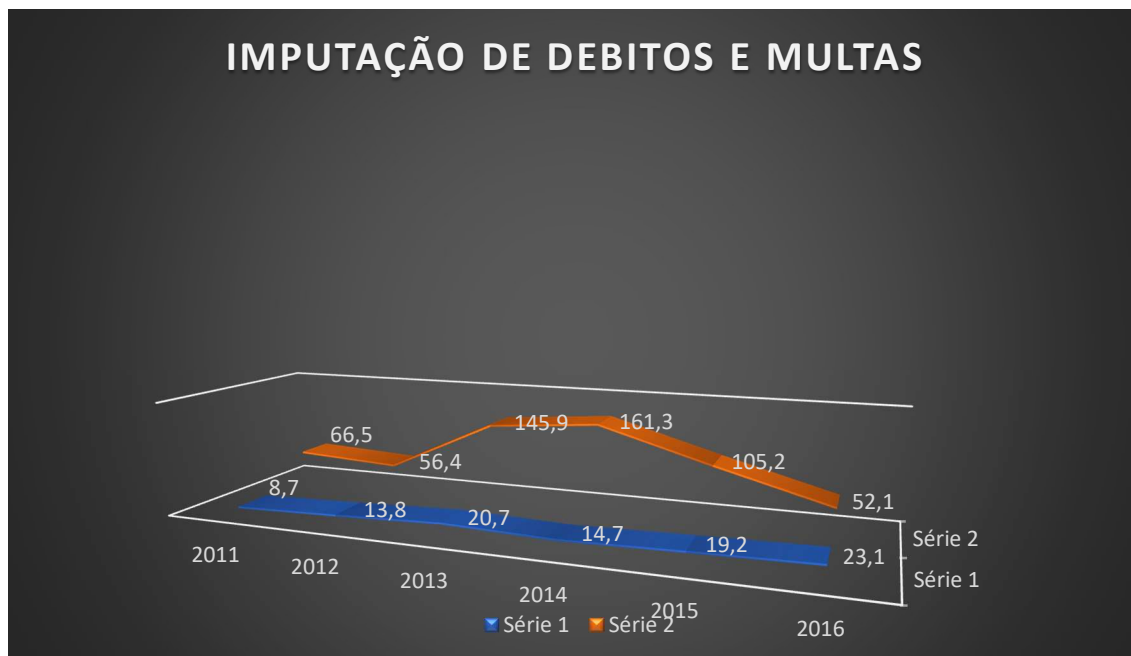


**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados coletado no Site do TCM em 22 de fev. de 2018

O gráfico mostra de maneira clara um crescimento dos recursos auditados. Nesse caso a implantação do Siga em 2010 facilitou o acesso a informação pelos técnicos do TCM que, com o uso da tecnologia, podem cruzar valores, sejam eles de receitas, ou despesas de forma dinâmica.

Essa facilidade também é compartilhada pelas entidades uma vez que as entregas dos documentos são mensais e através dos SIGA as análises dos documentos são feitas de forma mais pontuais, dando a possibilidade de que as inspetorias possam notificar mensalmente as entidades a respeito de falta de documentações ou documentações entregues de formas equivocadas. Isso possibilita que as entidades possam mensalmente apresentar suas defesas no processo de prestação de contas para que no ano subsequente na entrega da anual que é a junção das notificações feitas durante todo o ano. O aumento aos recursos auditados faz com que mais possíveis erros sejam descobertos. Isso culmina também em um maior ressarcimento ao erário público.

GRAFICO 02-IMPUTAÇÃO DE DEBITOS



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados coletado no Site do TCM em 22 de fev. de 2018

No que se refere a multas e débitos, são responsabilizados os gestores públicos por qualquer lesão econômica dada ao erário público. A aplicação de sanções de multas é principalmente pautada pelas Resoluções 1124/05 e 1125/05 que tratam a respeito do pagamento das multas.

- As contas julgadas irregulares de que não resulte débito ou quando o responsável for julgado em débito de até 100% do valor do dano causado ao erário;
  - O ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamento de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, independentemente de outras sanções de natureza disciplinar, civil ou criminal;
- Ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não-razoável do qual resulte injustificado danos ao erário;
- O não-atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada e acolhida, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;
  - A obstrução ao livre exercício das auditorias, das inspeções e das verificações determinadas;

- A sonegação de processo, documento ou informação em inspeções, verificações e auditorias realizadas pelo TCM;
- A reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal; e
- A não-apresentação ao TCM de documentação nos prazos previstos na legislação.

(Site do TCM, 2018)



## 5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da prestação de contas dos recursos públicos feita pelos gestores à população é de extrema importância para a transparência da Administração Pública. Nota-se também um crescente nível intelectual e político adquirido pela sociedade, reflexo de modelo gerencialista de administração que introduz na administração pública novos modelos de divulgação de contas e dando mais valor à transparência para o setor público. Há uma busca por políticas de gestão fiscal no âmbito governamental onde ferramentas de controle são usadas para que possa melhorar na dinâmica da máquina pública, fazendo com que os atos ilícitos possam ser coagidos, obrigando o Governo a terem mais comprometimento com os recursos do Estado, bem como a punição cabível no caso de infrações ou crimes. Com isso mostra-se a importância das ferramentas e controle para auxiliar nos órgãos de fiscalização que são os Tribunais de Contas.

O SIGA, enquanto ferramenta de controle da área pública, tem evoluído e contribuído para uma transparência de seus registros no tocante aos Municípios e entidades ao qual este sistema de informação auxilia. No intuito de apresentar essa ferramenta de controle ainda tão desconhecida pela população, o presente trabalho buscou relatar a funcionalidade do sistema de gestão, trazendo em destaque os três níveis de estrutura do sistema integrado que estão distribuídos em módulos: Captura, Transferidor e Analise.

O Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA, coordenado pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA), no qual percebe-se o caminho que a Administração Pública vem trilhando, referente à transparência e à responsabilidade do trato com os recursos públicos. Como o sistema foi implantado em 2010 pode-se dizer que o SIGA ainda é considerado uma ferramenta de controle nova e que é necessário permanecer em constante processo de renovação, dada a complexidade da Administração Pública. Entretanto referente ao processamento de informações o Sistema se mostra de fundamental importância para o processo de desburocratização da administração pública, seguindo a tendência natural da gestão gerencial que cada vez mais absorve essas novas tecnologias para otimizar o processo de conferência dos gastos públicos

Assim, o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria tem a função de auxiliar o TCM no processo de fiscalização das contas dos jurisdicionados tornando-se uma ferramenta fundamental para o alcance de maior efetividade e eficiência das contas públicas. O SIGA vem cumprindo seu papel na garantia de armazenamento e eficiência no tocante ao cruzamento de

dados da administração pública. Entretanto salienta-se que a falta de material de estudo que possibilite o aprofundamento no que se refere às funcionalidades do Sistema.

Ressalta-se a importância da sociedade em explorar as informações prestadas pelas instituições de controle, tal como o TCM ([www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)), para que assim, possa exercer cada vez mais o papel de cidadãos e também de fiscalizadores das diversas destinações dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BIROCRÁTICA GERENCIAL. Ambiente jurídico. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=503](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503). Acesso em 02 dez. de 2017.

A.Fernandes, R; A. Luiz.R; F Antônio G. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):231-251, jan./fev. 2015 (fgg, dfd)

ALBUQUERQUE, Marcio André Santos, Rev., do Trib. de Contas 1 Recite vIB I n.16 I p131-140 1 2005

BOTELHO, Joacy Machado; CRUZ, Vilma A. Gemines da. **Metodologia Científica** – São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

BRASIL. Presidência da República. DECRETO LEI nº 200 – 1967 . Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em 23.12.2017

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen, **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos** 2010 Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995

COSTA, Lucia Cortes da .**O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro**1. PESQUISA & DEBATE, SP, volume 11, número 1

DEUMONDES, Edina Maria. **A interação das instituições de controle com o Parlamento: Elementos e reflexões da interação no âmbito dos Tribunais de contas da União e do tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador 2003, p47.

LEITE, Leonardo Queiroz. **A TRAJETÓRIA DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A caminho da administração pública gerencial?** Universidade de São Carlos. 2012.19 páginas.

MAFRA. Francisco. **Administração pública burocrática e gerencial**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=503](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503)>. Acesso em mar 2018.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006)

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.94.

MORAES, Reginaldo C. REFORMAS NEOLIBERAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: HEGEMONIA IDEOLÓGICA E REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>

PEREIRA, Luís Carlos Bresser, **Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública**, Revista Gestão e Políticas Públicas, Número 2 Segundo Semestre, 2011

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945)**. 2011. disponível em: file. Acesso em 12 dez. 2017

Resolução nº 1255 de 2007 – **“Institui o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, de captura e transferência, por via eletrônica, dos dados e informações da gestão pública municipal, e dá outras providências”**. Disponível em <[www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)> Acesso em: 07/08/2017.

Resolução nº 1273/ de 2008 – **“Dispõe sobre a obrigatoriedade de os jurisdicionados já incorporados ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA, encaminharem, acompanhando a documentação mensal, as peças contábeis e gerenciais que indica, geradas pelo mencionado Sistema, e dá outras providências”**. Disponível em<[www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)> Acesso em:10/09/2017.

Resolução nº 1282 de 2009 – **“Dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal remeterem ao Tribunal, pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, os dados e informações da gestão pública municipal, na forma e prazos especificados por esta Resolução”**. Disponível em<[www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)> Acesso em:12/09/2017.

Resolução nº 1334 de 2014 – **“Altera dispositivos da Resolução TCM nº 1.282/09, que trata da remessa obrigatória de dados e informações de gestão dos órgãos e entidades municipais ao TCM pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA”**. Disponível em<[www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)> Acesso em:12/03/2016

SOUZA, Celina. CARVALHO, Indaiá Maria Moreira de **REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESIGUALDADES** (*Publicado em Lua Nova 48, 1999, pp. 187-212*)

TRIBUNAIS DE CONTAS DO MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA Relatórios anuais. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/institucional/relatorio-anual/>. Acesso em 01 de jan. De 2018.