



INSTITUTO FEDERAL
Rondônia



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO
DE RONDÔNIA - IFRO
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA EAD**

LUIZ ANTONIO RIBEIRO SOARES

**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL: APLICABILIDADE E IMPORTÂNCIA**

**COLORADO DO OESTE- RO
2024**

LUIZ ANTONIO RIBEIRO SOARES

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: APLICABILIDADE E IMPORTÂNCIA

Artigo apresentado ao curso Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO) - Campus Colorado do Oeste, como requisito para obtenção do Título de Gestor Público.

Orientador: Prof. Dr. William Kennedy do Amaral Souza

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Gerador de Ficha Catalográfica do IFRO,
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Soares, Luiz Antônio Ribeiro.

Controle externo da administração pública municipal: aplicabilidade e
importância / Luiz Antônio Ribeiro Soares, Colorado do Oeste-RO, 2024.
20 f.

Orientador(a): Prof. Dr William Kennedy do Amara Souza.

Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão
Pública EAD) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de
Rondônia - IFRO, Colorado do Oeste-RO, 2024.

1. Controle. 2. Organizações. 3. Setor público. I. Souza, William Kennedy
do Amara (orient.). II. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de
Rondônia - IFRO. III. Título.

Bibliotecário(a) Responsável: Juliana Machado da Silva Sasset, CRB-11/1140 (Campus Colorado do Oeste)

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: APLICABILIDADE E IMPORTÂNCIA

Luiz Antônio Ribeiro Soares¹

William Kennedy do Amaral Souza²

Resumo: O controle é uma função administrativa aplicada nas organizações que tem como objetivo precípua a verificação se as ações desenvolvidas por aquelas estão alcançando os resultados conforme estabelecido no planejamento. Dentre as diversas modalidades de controle, tem-se o controle externo, que é uma das modalidades de controle a ser aplicada em estruturas organizacionais independentemente de serem do setor público ou privado, com o devido respeito às especificidades de cada um. O controle externo tem como característica indissociável o seu modo de ser executado, haja vista que deve sempre ser realizado por uma estrutura externa a aquela controlada. No âmbito público, fica incumbido desse encargo órgãos específicos, normalmente formado por uma associação dos Tribunais de Contas e dos Poderes Legislativos do respectivo ente Federativo ao qual pertence o órgão controlado. Na análise de dados feita a partir da atuação do corpo técnico da Corte de Contas do Estado de Rondônia fica evidente como o controle externo contribui para o aumento da transparência e cumprimento do princípio constitucional da legalidade, ou seja, o exercício desse controle é fundamental para o aperfeiçoamento do funcionamento da estrutura pública.

Palavras-chaves: Controle; Organizações, Setor público.

EXTERNAL CONTROL OF MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION: APPLICABILITY AND IMPORTANCE

Abstract: Control is an administrative function applied in organizations whose primary objective is to check whether the actions carried out by those organizations are achieving the results established in the planning. Among the various types of control is external control, which is one of the types of control to be applied in organizational structures regardless of whether they are in the public or private sector, with due respect for the specificities of each. The inseparable characteristic of external control is the way it is carried out, given that it must always be carried out by a structure external to the one being controlled. In the public sphere, specific bodies are entrusted with this task, usually formed by an association of the Courts of Auditors and the Legislative Powers of the respective Federative entity to which the controlled body belongs. In the data analysis carried out based on the work of the technical staff of the Court of Auditors of the State of Rondônia, it becomes clear how external control

¹ Discente do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO.

² Orientador do Trabalho de Conclusão de Curso. Doutor em em Educação pela Universidade Federal Fluminense - UFF.

contributes to increased transparency and compliance with the constitutional principle of legality, i.e. the exercise of this control is fundamental to improving the functioning of the public structure.

Keywords: Control; Organizations, Public sector.

1. INTRODUÇÃO

As organizações são entidades que visam a consecução de objetivos e oferecer os resultados esperados pelo seu público-alvo. De maneira geral, as organizações podem ser divididas em públicas e privadas, ou seja, aquelas que servem a atender a sociedade em geral sem visar lucro e as que servem a sociedade tendo uma contrapartida financeira pelo exercício de seus serviços/atividades. Apesar dessa diferença substancial entre esses dois tipos básicos de organização, há semelhanças em vários de seus aspectos internos, exemplo claro disso está presente nas funções administrativas de uma organização (planejamento, organização, direção e controle), que em alguma medida e com pequenas modificações se aplicam a ambas as organizações (CHIAVENATO, 2023).

As funções administrativas são essenciais para o funcionamento de toda organização pois, por meio delas, ocorre a sistematização de como serão executadas as ações. Cada uma das funções dentro de sua competência atua de modo dinâmico, interativo e cíclico com as outras (RENNÓ, 2021). Dessa forma, para que o desempenho de uma organização seja eficiente e eficaz, as funções administrativas devem estar interconectadas e formar uma coesão em direção do alcance dos objetivos organizacionais.

A aplicação na gestão pública do processo administrativo organizacional representou um grande avanço para as organizações públicas brasileiras e ficou marcado como sendo a reforma administrativa gerencial. O modelo de administração pública gerencial baseia-se principalmente na eficiência da prestação de serviços, assim é essencial que a aplicação das funções seja feita com precisão (TRINDADE e MORAIS, 2017).

Apesar da implementação do modelo de administração gerencial no Brasil ter se iniciado na década de 1990, ainda há que se trabalhar para que esse modelo funcione da maneira mais eficaz e eficiente possível, pautando as ações em resultados para conseguir entregar ao cidadão um serviço de qualidade e com a velocidade razoável. Em função disso, o

presente trabalho busca analisar a função exercida por órgãos de controle externo, ou seja, órgãos que analisam os dados apresentados por instituições públicas e, com base nesses, sugerem melhorias e quando for o caso de responsabilização por ilegalidade ou irregularidade aplicam as penalidades previstas em lei. Portanto levanta-se como problemática: as ações de controle externo têm conseguido atingir suas finalidades previstas? Se sim, a partir disso tem ocorrido mudanças significativas que contribuam para a modernização da administração pública municipal?

Dessa forma, pontua-se como objetivo geral da presente pesquisa, analisar as ações de controle externo incidentes sobre órgãos da administração pública municipal de três cidades do Estado de Rondônia (Cacoal, Presidente Médici e Ji-Paraná) e a sua importância. No caso do presente projeto o foco foi verificar auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, TCE-RO. Para subsidiar o alcance do objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) verificar quais as áreas de atuação dos órgãos municipais foram objeto de análise para controle externo; b) identificar os possíveis desvios apontados pelos órgãos de exercício do controle externo; c) se houve desvios, identificar quais os instrumentos normativos violados pelos órgãos municipais estudados; d) observar quais as soluções sugeridas pelos órgãos de fiscalização e se foram implementadas pelos responsáveis.

Em suma, a pesquisa é o meio que permite observar a atuação dos órgãos de controle externo, bem como demonstrar os erros mais comuns na administração pública municipal. Ademais, os dados levantados na pesquisa podem promover o debate sobre a execução das políticas públicas e evidenciar a importância da transparência e do acesso à informação por todos os cidadãos, de forma que além do controle institucional e normativo ocorra o controle social.

2. METODOLOGIA

A pesquisa feita nos órgãos da administração pública municipal das cidades de Cacoal, Presidente Médici e Ji-Paraná, ocorreu por meio de dados e informações contidas em processos públicos de atuação da Corte de Contas do Estado de Rondônia em caso concretos, onde por meio de um levantamento quantitativo se observasse a ocorrência de erros e realizasse uma análise por comparação com outros municípios que também foram

investigados para correlacionar as semelhanças nos resultados dos processos investigatórios. Além da pesquisa em casos concretos, foi feita uma pesquisa bibliográfica preliminar para que o autor pudesse entender como está estruturada a administração pública e alguns conceitos essenciais para sistematizar a pesquisa. A pesquisa bibliográfica é um instrumento essencial na ampliação do repertório e conhecimento sobre determinado tema, sendo que entre as fontes mais usuais desse tipo de pesquisa estão livros, artigos e periódicos científicos que discorrem sobre o assunto (GIL, 2002). O conhecimento prévio sobre determinadas legislações também se torna substancial, visto que na administração pública o princípio da legalidade deve estar presente em todas ações.

Uma pesquisa realizada pelo método quantitativo permite coletar dados que ao serem sistematizados fornecem informações, a partir das quais podem ser empregadas técnicas estatísticas de análise. Seguindo as definições de CRESWELL (2021), as pesquisas quantitativas podem responder a três tipos básicos de perguntas: “questões descritivas; questões sobre relações entre variáveis; e questões sobre as relações preditivas entre duas variáveis ao longo do tempo”. No presente trabalho a análise dos dados terá como finalidade correlacionar os resultados das três cidades estudadas e concluir dentro do seu campo de atuação quais os instrumentos tiveram a maior ocorrência de violação.

Seguindo a classificação descrita GIL (2002) no que se refere à finalidade da pesquisa é possível classificá-la de como sendo exploratória e descritiva visto que há a elucidação por meio de uma investigação que expõe e descreve os eventuais problemas encontrados na gestão de órgãos municipais. Além disso, a análise de casos concretos e a exposição dos instrumentos normativos violados reforça a classificação como exploratória e a descritiva.

Para elaborar a pesquisa foram examinados dados classificados como secundários. Os dados foram obtidos de processos eletrônicos de acesso público do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), onde nos autos de processos administrativos de exercício do controle externo servidores da respectiva Corte de Contas apontam eventuais violações praticadas por gestores públicos municipais. A observação desses dados poderá demonstrar em uma avaliação quais os instrumentos normativos são frequentemente violados, destacando-se que as violações segundo a doutrina do Tribunal de Contas da União (TCU) para responsabilização dos entes públicos ocorrem por ação ou omissão.

Para observar a ocorrência da violação pode ser sistematizado um quadro informativo onde a partir dos dados se consiga quantificar quais instrumentos normativos foram violados com maior frequência. Assim, a partir do quadro será possível uma síntese comparativa entre cada um dos casos estudados.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. Administração pública

A administração pública é entendida como o conjunto de órgãos de todos os poderes que formam a administração direta (executivo, legislativo e judiciário), contando ainda com os entes da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), todas essas entidades são responsáveis por executar atos administrativos como por exemplo, fornecer ensino a população, promover a segurança pública, saúde, administrar e fiscalizar bens públicos, entre outros. Todas essas denominações da administração pública devem ser submetidas a algum tipo de controle, seja interno ou externo, pois todos esses atos devem sempre buscar o interesse público.

3.1.1. Administração Direta

A administração direta corresponde aos três poderes e são invariavelmente vinculadas a pessoas jurídicas de direito público, no caso União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) detalha no seu Art. 2º “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, lembrando que por simetria os Estados devem também constituir todos os três poderes e os municípios não contam com o poder Judiciário. A administração direta é subdividida por poderes, sendo que cada um deles corresponde a realização de funções típicas e outras funções atípicas, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 01: Funções típicas e atípicas dos poderes.

Poder	Função típica	Função atípica
Executivo	Executar políticas públicas	Edição de regulamentos (Decretos; portarias)
Legislativo	Edição de leis Controle externo do poder Executivo	Administrar bens e pessoal Julgar quando for de sua competência
Judiciário	Jurisdicional	Administrar bens e pessoal Legislar

Fonte: GOUVEIA e AMARAL, 2008.

3.1.2. Administração Indireta

A administração indireta, dividida em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista são aplicações da descentralização administrativa no âmbito do poder público, ou seja, a administração está repassando a outra pessoa jurídica atribuições que seriam de sua competência. Além disso, é importante ressaltar que as entidades da administração indireta podem ser constituídas pelo regime de direito público ou direito privado, tendo como principal diferença entre esses dois regimes as prerrogativas que as pessoas de direito público possuem, como por exemplo: impenhorabilidade dos bens, imunidade tributária, autoexecutoriedade, entre outros (DI PIETRO, 2020).

O comando que permite a constituição das entidades da administração indireta tem previsão constitucional, conforme descrito abaixo no Art. 37 CF/88:

Art.37-XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

As autarquias são entidades com personalidade jurídica própria, sempre por meio do direito público que executam atividades típicas de Estado, como por exemplo, os Institutos Federais que atuam na formação de nível médio/técnico, graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, que seriam atribuições típicas dos entes políticos.

As fundações públicas podem ser formalizadas pelo regime de direito público ou privado, quando de direito público são denominadas autarquias fundacionais e gozam das

mesmas prerrogativas dessas, quando de direito privado devem respeito ao código civil. As fundações são instituídas para atingir fins sociais, como por exemplo, ações na saúde, educação, meio ambiente, cultura, assistência social. Entre as entidades destacam-se em nível federal: Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Empresas estatais ou governamentais é uma expressão que abrange tanto as Empresas Públicas e as Sociedades de economia mista. Essas entidades são basicamente modos do Estado se posicionar no âmbito privado, ou seja, são constituídas exclusivamente por regime de direito privado e regidas pela lei 13.303, de 30 de junho de 2016 (Estatuto das Estatais).

Empresas públicas são definidas pela lei 13.303 em seu Art. 3º:

Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

As empresas públicas e sociedades de economia mista têm muitos pontos em comum, como por exemplo, servidores subordinados à Consolidação de Leis do Trabalho (CLT) e regime diferenciado de contratações. Contudo, as distinções se notam na essencialidade da constituição, pois enquanto nas empresas públicas o capital social de constituição é integralmente público, nas sociedades de economia mista há participação de capital privado, tendo apenas como condição que a o capital público represente 50% mais uma ação.

Abaixo segue um quadro com um demonstrativo de algumas empresas públicas e sociedades de economia mista para fins de exemplificação:

Quadro 02: Exemplo de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista
BNDS (Banco Nacional de Desenvolvimento Sustentável)	PETROBRAS (Petróleo Brasileiro S.A.)
ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos)	BB (Banco do Brasil S.A.)
CEF (Caixa Econômica Federal)	Banco da Amazônia

Fonte: DI PIETRO, 2020.

3.2. Controle

Controle é definido por Di Pietro (2020, pág. 933) como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”. Portanto, o controle da administração pública é indispensável para manter a sustentabilidade da máquina pública e apurar possíveis irregularidades no desempenho da função pública.

No que se refere a função do controle é importante destacar que essa concepção é originária da administração geral que é aplicada no setor privado, tendo surgido como alternativa para evitar desperdícios na produção, foi adaptada para monitorar a prestação eficiente de serviços públicos e é entendida como poder-dever do órgão que possui a competência, ou seja, não pode ser recusado sob pena de responder pela omissão.

No âmbito público a previsão para a aplicação do controle das entidades está disciplinada na CF/88 no seu 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.

Além da citação supracitada, conferindo ao poder legislativo a competência do controle externo, a CF/88 ainda detalha no seu Art. 71 o papel das cortes de contas como auxiliares técnicas nessa missão: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]”.

Quando se refere ao controle exercido na esfera municipal a CF/88 descreve expressamente a missão da Câmara de vereadores em seu Art. 31 § 1º: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”; destacando que por simetria as atribuições e prerrogativas do Tribunal de Contas da União (TCU) também são aplicáveis aos Tribunais de Contas dos Estados (TCE’s).

Além dos modelos já citados de controle, existe o controle social, que é instrumento indispensável para manter o alinhamento das ações da administração com o interesse público. Em função disso, nas últimas décadas vários mecanismos de controle social foram implantados por gestores, tendo como o exemplo a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 que representa um importante marco para pacificar que a regra é que as informações sejam públicas e o sigilo a exceção. Também como instrumento de controle social existe o Portal da Transparência, lançado desde 2004 pela CGU e que desde 2018 apresenta mecanismos para melhorar a usabilidade, como por exemplo, gráficos, novos mecanismos de pesquisa e painéis interativos.

3.2.1. Controle Interno

O controle interno é aquele realizado por um poder sobre a execução de seus próprios atos administrativos com vista a manter a eficiência na aplicação de recursos, operar conforme a legalidade, auxiliar o controle externo, dar publicidade às ações governamentais, entre outros (CHIAVENATO, 2023).

Toda a administração Direta e entidades da administração indireta devem manter um sistema de controle interno, para isso na esfera Federal existe um órgão especializado, a Controladoria-Geral da União (CGU), que é responsável por cuidar da verificação de todos os gastos realizados pelo Poder Executivo.

3.2.2 Controle Externo

O controle externo é aquele realizado por outro órgão que não seja o responsável pela edição do ato a ser controlado e que incide sobre bens, valores e ainda sobre a arrecadação de receitas e execução do orçamento (LOPES,1997). A competência legal para realizar o controle externo é Poder legislativo com o auxílio técnico das Cortes de contas, que no caso do Estado de Rondônia fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO). Além do Poder Legislativo e do TCE-RO, por determinação constitucional o Ministério Público acaba por realizar um controle externo quando na sua missão institucional de defesa do patrimônio público e interesses difusos e coletivos (CF/88).

O objetivo do controle externo é principalmente apurar possíveis ilegalidades financeiras na arrecadação de receitas e na execução de políticas públicas.

A composição do Poder Legislativo na esfera municipal é disciplinada pelo CF/88 que estabelece o número de vereadores em função da quantidade de habitantes do município. Além disso, a CF/88 atribui competências a Câmara de Vereadores, como por exemplo o que se destaca no seu Art. 31§ 2º: “O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.” Essa competência constitucional atribuída a Câmara dos vereadores permite o exercício do controle ainda que haja parecer favorável ao Prefeito, contudo o modo de recusar esse parecer necessita de um quórum de aprovação diferenciado.

No que diz respeito às Cortes de contas Estaduais o CF/88 traz em seu Art. 75:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros

Portanto, a composição básica dos TCE's é de 7 conselheiros, devendo o tribunal desempenhar atribuições semelhantes as que o TCU desempenha no âmbito federal.

3.2.3 Momento do controle

A aplicação do controle pode ser feita em diferentes momentos da execução de atividades. A partir disso é classificado pela literatura como: prévio, concomitante e posterior.

O controle prévio é o que se realiza em momento anterior ao início da execução das atividades, dessa forma se reconhece como medida preventiva e impede o desperdício de recursos. Como exemplo claro de controle prévio no âmbito do controle externo é no momento que a câmara avalia a Lei Orçamentária Anual (LOA) proposta pelo Poder Executivo, permitindo observar como funcionará o planejamento anual do município para execução das despesas e arrecadação das receitas.

O controle concomitante é o que ocorre no momento da execução das atividades, ou seja, simultaneamente com a prestação de serviços, arrecadação de receitas, execução de despesas. Portanto, o controle concomitante é importante para ter uma noção se o planejamento realizado pela administração está sendo cumprido. Caso haja algum desvio nos padrões estabelecidos de controle se torna necessário uma ação minuciosa e a instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pela Câmara. A lei orgânica do município de Presidente Médici em Rondônia, tem a previsão para essa ação, o que pode ser visto como exemplo em nossa pesquisa:

Art. 55. A Câmara Municipal terá comissões permanentes e especiais constituídas na forma e com as atribuições definidas no regimento interno ou no ato de que resultar a sua criação.

VI – apreciar junto a Prefeitura Municipal a elaboração da proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução.

A citação da lei orgânica supracitada exemplifica claramente a ação do controle externo prévio e do concomitante.

O controle posterior é aquele que ocorre após a execução de determinado ato administrativo. Portanto, é um controle repressivo que atua a partir de uma análise de dados e caso encontre alguma inconformidade vai realizar uma apuração e tomar as medidas cabíveis para a responsabilização dos que deram causa às irregularidades. Embora seja necessário o controle posterior é menos eficiente que os outros modos de controle, pois o ato que prejudica a administração já foi finalizado.

3.3. Análise de Dados

Para iniciar a análise dos dados é importante sistematizar sobre essas informações. A reunião de dados do TCE-RO teve como base o exercício do controle externo da Corte de Contas do período de 2018 a 2022, onde podem ser realizados em três procedimentos distintos: auditoria, inspeção especial e inspeção ordinária. Desses três procedimentos o foco do autor foi analisar as auditorias disponíveis sobre alguns dos municípios.

O processo de auditoria consiste em mecanismo para realizar uma apuração dos atos, programas, gastos, projetos e demais ações da administração direta e indireta, seja no âmbito estadual ou municipal dos poderes legislativo e executivo.

3.3.1. CASOS CONCRETOS DE AUDITORIA

Processo 02293/18 - Portal da Transparência Câmara de Vereadores de Cacoal

O presente processo tem por finalidade fazer uma série de observações sobre os instrumentos de transparência empregados pela Câmara Municipal de Cacoal. Para subsidiar as observações feitas pelo corpo técnico do TCE-RO utilizou de instrumentos legais como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei Federal n. 13.303/20162 e Instrução Normativa nº. 52/2017-TCE-RO.

A auditoria do presente processo teve como objeto de exame o portal da transparência da câmara, que apesar de apresentar segundo o TCE-RO um percentual de transparência de 78,75% há época, ainda estava deficiente de informações consideradas como essenciais pela IN nº 52/2017/TCE-RO.

A análise feita no Portal da Transparência da Câmara Municipal focou em aspectos técnicos e legais, a exemplo respectivamente do URL do site que se encontra em formato número e da ausência de informações sobre os gastos com verbas/indenizatórias dos parlamentares e da legislação correlata, o que ofende diretamente a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Com base nos erros já citados e outros presentes nos autos no relatório de auditoria-instrução preliminar é possível construir um quadro dos identificando os problemas e quais os instrumentos normativos que são infringidos pela ação/omissão.

Quadro 03: Autuação TCE - RO sobre a Câmara de Vereadores Cacoal.

Observação TCE-RO	Instrumento Normativo violado
Ausência de registro no SIGAP	Art. 48, caput, e parágrafo único, II, da LRF c/c art. 8º, §2º, da LAI
Ausência do organograma	Art. 8º, §1º, 1º, da LAI

Não disponibilização do Planejamento Estratégico	Art. 7º, VII, “a”, da LAI
Não disponibilização de versão consolidada de Atos Normativos	Art. 37, caput, CF (Princípio da publicidade) Arts. 6º, I, 8º, caput e §1º, I, da LAI
Ausência de divulgação da entrada e recursos financeiros (Impostos, taxas, receitas de serviços...)	Art. 48-A, II, da LRF Art. 8º, § 1º, II, da LAI e com art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade)
Ausência de dados sobre terceirizados e estagiários	Art. 48, § 1º, II, arts. 3º, I, II, III, IV e V, e 8º, caput e § 1º, II e III, da LAI c/c arts. 37, caput (princípios da publicidade e moralidade), e 39, § 6º, da CF
Ausência de informações sobre audiências públicas e instrumentos de participação popular	Art. 48, § 1º, I, da LRF.
Ausência de informações sobre convênios, acordos de cooperação e outros ajustes firmados	Art. 3º, caput e § 3º, da Lei nº 8.666/1993, Art. 8º, § 1º, IV, da Lei nº 12.527/2011 e art. 37, caput (princípio da publicidade), da CF
Ausência da divulgação de gastos para exercício da atividade parlamentar/verba indenizatória	Art. 8º, § 1º, II e III da LAI
Ausência da divulgação da legislação sobre gastos parlamentares	Art. 7º, V e VI; e art. 8º da LAI
Formato do "Uniform Resource Locator" (URL) do site da câmara	arts. 37 e 70 da CF (princípios da eficiência e economicidade), art. 8º, caput, da LAI e art. 8º, parágrafo único, da Resolução nº 2008/008-CGI.br.

Fonte: Processo eletrônico de auditoria externa 02293/18.

Assim fica evidente que os auditores fiscais de controle externo atuam seguindo os preceitos legais, tecendo observações de forma que a corte de contas preste auxílio técnico para melhorar os instrumentos de controle e divulgação de informações para os cidadãos.

Como medida de intervenção para reparar os erros que configuram ilegalidades o relatório conclui com uma notificação de 60 dias para defesa sobre as alegações feitas para auditoria bem como recomenda a atualização do Portal da Transparência da Câmara de Vereadores, destacando que a ausência de informações consideradas essenciais pela Instrução Normativa nº 52/2017/TCE-RO pode ocasionar o bloqueio de transferências voluntárias e obrigatórias.

Em seguimento a análise feita no processo fica claro que a atuação do TCE-RO conseguiu um nível de eficiência elevado visto que nos atos posteriores de defesa a Câmara de Vereadores de Cacoal buscou se adequar às recomendações, que por consequência lhe rendeu um aumento no índice de transparência para 88,83%.

Apesar da elevação do índice de transparência, o julgamento classificou o Portal da Transparência de Cacoal como **regular com ressalvas** no Acórdão que deu fim ao processo. Dessa forma, ainda havia uma determinação e algumas recomendações a serem feitas pelos responsáveis pela administração e gestão do instrumento de transparência do Poder Legislativo Municipal de Cacoal.

Processo (02064/19) - Prefeitura de Presidente Médici-RO

O processo teve como objetivo o estudo sobre a transparência da Prefeitura de Presidente Médici-RO, onde a partir de legislações e outros atos normativos sobre o tema, o corpo técnico do TCE-RO realizou uma análise com apontamentos de irregularidades e sugestões de melhoria.

No parecer técnico de auditoria inicial foram constatadas as seguintes irregularidades/observações:

Quadro 04: Autuação do TCE - RO sobre a Prefeitura de Presidente Médici - RO.

Observação TCE-RO	Instrumento Normativo violado
Não divulgação das competências de todas as unidades do Poder Executivo	Art. 8º, §1º, 1º, da LAI
Ausência do organograma	Art. 8º, §1º, 1º, da LAI
Não disponibilização de resultados do programas, ações e projetos	Art. 7º, VII, “a”, da LAI
Não disponibilização de versão consolidada de Atos Normativos	Art. 37, caput, CF (Princípio da publicidade) Arts. 6º, I, 8º, caput e §1º, I, da LAI
Ausência de divulgação das LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2016 e 2019	Art. 48, caput, da LRF
Ausência de: pareceres prévios do TCE-RO de 2015 a 2017; ausência dos relatórios de prestação de contas 2013 a 2016 e 2018	Art. 48, caput, da LRF
Ausência das atas de julgamentos das contas pelo Poder Legislativo de 2013 a 2017	Art. 48, § 1º, I, da LRF.
Ausência de transmissão de audiências públicas via meios de comunicação (TV, rádio, internet).	Art. 37, caput (princípio da publicidade), da CF
Não divulgação da Carta de Serviços ao usuário	Art. 7º da Lei 13.460/2017

Fonte: Processo eletrônico de auditoria externa 02064/19.

Esse relatório inicial demonstra que o exercício do controle externo é instrumento fundamental para garantir o cumprimento das leis de transparência. É importante ressaltar ainda, que o relatório inicial é baseado em leis e instrumentos normativos que devem nortear a administração pública e que o relatório é o início de um processo, em que as recomendações são feitas e a Prefeitura tem seu direito de defesa resguardado, bem como pode apresentar no curso do processo a comprovação que implementou modificações que atendam a legislação.

Processo 02820/19 - Prefeitura de Ji-Paraná-RO

O processo se refere à observância de instrumentos normativos referentes à transparência e publicidade pelo Poder Executivo municipal. A análise feita pelo corpo técnico do TCE- RO, foi baseada na disponibilização feita no sítio oficial do município e no seu Portal da Transparência.

Quadro 05: Autuação TCE - RO sobre a Prefeitura de Ji-Paraná - RO.

Observação TCE-RO	Instrumento Normativo violado
Não apresenta versão consolidada da legislação	Art. 59, parágrafo único, da CF c/c arts. 13 e 16 da Lei Complementar nº 95/98
Não apresenta convite para audiências públicas	Art. 48º, §1º I
Não disponibilização de atas de discussão das Leis de Diretrizes Orçamentárias	Art. 48º, §1º I
Não apresenta despesas com cartões corporativos	Art. 48-A, I, da LRF c/c art. 7º, VI, da LAI e art. 37, caput, da CF (princípio da publicidade).
Ausência de divulgação dos pareceres prévios do TCE-RO de 2017 e 2018	Art. 48, caput, da LRF
Ausência das atas de julgamentos das contas pelo Poder Legislativo de 2015 a 2018	Art. 48, § 1º, I, da LRF.
Ausência da relação de bens imóveis pertencentes a unidade	IN nº 52/2017/TCE-RO, Art. 15º IX
Não divulgação do inteiro teor dos convênios celebrados	Art. 3º, caput e § 3º, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 8º, § 1º, IV, da LAI e art. 37, caput (princípio da publicidade), da CF.

Fonte: Processo eletrônico de auditoria externa 02820/19.

Os dados apresentados acima são provenientes do relatório inicial desenvolvido pela equipe de auditoria do TCE-RO, onde são destacados quais os instrumentos normativos

violados. As observações do TCE-RO buscam dar efetividade a aplicação da lei pela Prefeitura, de forma que o cidadão possa ter acesso aos dados e ações do Poder Público, pois só assim o princípio da publicidade do Art. 37 da CF pode ser plenamente cumprido.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em função dos resultados apresentados é possível verificar que o controle externo é uma função administrativa de muita importância para a administração pública, haja vista que por meio dele as ações desenvolvidas por determinado órgão é analisada por um corpo técnico externo e comparada com os resultados esperados. No caso da administração pública a base para a aplicação do controle externo deve se pautar em princípios que a regem e nas leis às quais ela está submetida, sobretudo a Constituição Federal.

Nos casos apresentados a atuação do TCE - RO sobre órgãos da administração municipal buscou sugerir alternativas para aumentar o nível de acesso à informação pelos cidadãos, sempre com relatórios técnicos que deixavam claro para os gestores a obrigatoriedade que esses possuem em seguir as determinações legais. É importante salientar que é fundamental que a aplicação do controle externo propicie a oportunidade do órgão controlado de exercer o contraditório e ampla defesa.

Em síntese, o controle externo estudado nos casos concretos do presente artigo demonstra como há melhora a partir da utilização dessa técnica administrativa. Portanto, o trabalho para o fortalecimento e apoio a atividades de controle externo podem trazer aumento da eficiência e eficácia organizacional do setor público, o que consequentemente promoverá melhora na disponibilização dos serviços públicos à população e na relação entre custo e execução.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à administração.** 4. ed. - Barueri: Atlas, 2023.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Sandra Maria Mallmann da Rosa, revisão técnica de Dirceu da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GOUVEIA, Daniel Otávio Genaro; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. **Organização dos poderes e suas funções típicas e atípicas segundo a Constituição Federal de 1988.** ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498, v. 4, n. 4, 2008.

PRESIDENTE MÉDICI - RO. Lei orgânica. Presidente Médici – RO: Câmara de Vereadores de Presidente Médici – RO. Disponível em: <<https://www.camaramedici.ro.gov.br/leiorganica>>. Acessado em: 18/07/2023.

RENNÓ, Rodrigo. **Administração geral para concursos:** teoria e questões. 4. ed., rev., atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Método, 2021.

TRINDADE, Kleber das Neves Trindade; MORAES, Márcia Regina Monteiro. **Os impactos da reforma administrativa gerencial na qualidade de vida no trabalho das organizações públicas:** uma revisão bibliográfica. Belém-PA: EGPA - Escola de Governança Pública do Estado do Pará, 2017.