

O CONTROLE EXTERNO E A INDUÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA EM MUNICÍPIOS

EXTERNAL CONTROL AND INDUCTION OF PUBLIC GOVERNANCE IN MUNICIPALITIES

Cristiana Guerra Souza¹

José Renato Sena Oliveira²

Resumo: O presente artigo analisa o papel do controle externo no processo de indução de governança pública em municípios baianos. Para tanto, efetuou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, com estudo de caso, a partir da triangulação de dados obtidos através de entrevista com auditor, da análise do Relatório Anual, como também do Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA). Os achados revelaram que, embora o controle externo praticado pelo TCM/BA possua um conjunto de mecanismos de governança, estes não se demonstraram eficientes na garantia das necessidades dos cidadãos. Constatou-se, ainda, que os atuais procedimentos fiscalizatórios baseiam-se nos aspectos da legalidade normativa, sendo limitado na avaliação do interesse público e da justiça social. Tais tarefas seguem na direção de que o processo de indução de governança pública representa não somente o controle da legalidade, mas, sobretudo, a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública. Controle Externo. Controle Social. Municípios.

Abstract: This article analyzes the role of external control in inducing public governance in municipalities. To this end, a qualitative research was carried out, with a case study based on the triangulation of data obtained through an interview with the auditor, the analysis of the Annual Report, as well as the Transparency Portal of the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Bahia (TCM/BA). The findings revealed that, although the external control practiced by the TCM / BA has a set of governance mechanisms, these have not proved to be efficient in guaranteeing the needs of the citizens. It also was found that the current inspection procedures are based on aspects of normative legality, being limited in the evaluation of the public interest and social justice. Such tasks are in the direction that the process of inducing public governance represents not only the control of legality, but, above all, the guarantee of the fundamental rights of citizens.

KEYWORDS: Public Governance. External Control. Social Control. Counties.

1 Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade Anísio Teixeira (FAT), Especialista em Contabilidade Gerencial e Controladoria pela Universidade de Feira de Santana (UEFS), Especialista em Auditoria, Gestão e Controladoria Pública pela Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão (UNIBAHIA), Formada em Controladoria pela Faculdades Integradas Ipitanga (FACIIP). Foi Controladora, Diretora Financeira do Município de Antonio Cardoso, Professora Universitária da Universidade Regional Brasileira (UNIRB), Contadora da Câmara Municipal de Vereadores de Antonio Cardoso e atualmente é Contadora do Fundo Municipal de Saúde da Prefeitura de Feira de Santana. crisguerra8@hotmail.com.

2 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Mestre em Contabilidade pela Fundação Visconde de Cairu (FVC) e Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Foi pesquisador visitante na Universidade de Illinois em Urbana-Champaign (Estados Unidos), Gerente de Finanças e Contabilidade e Pró-Reitor de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da UEFS. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCIS/UEFS) e Analista Universitário (Ciências Contábeis) da Auditoria de Controle Interno (Audicon/UEFS). jrseena@uefs.br.

1 INTRODUÇÃO

Na esfera pública, o controle externo caracteriza-se pela integridade da administração e pela guarda do erário público, bem como pela busca da fiel execução do orçamento, destacando-se como órgão fiscalizador (MEIRELLES, 1997 apud LIMA, 2011). No âmbito municipal, os órgãos de controle externo possuem um importante papel no acompanhamento e fiscalização dos atos administrativos. Essa relevância decorre dos princípios da administração pública, presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, pautados na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2019a).

O controle externo tem função importante no processo de indução de governança pública, a qual é definida pelo Decreto Federal n. 9.203/2017 como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2019b).

A governança pública visa o fiel cumprimento das políticas de governo voltadas aos cidadãos e à promoção do controle social, tendo em vista os mecanismos de qualidade nos resultados a serem alcançados, com adequados padrões de controle e de gerenciamento de riscos, capazes de coibir fraudes, desvios, corrigir erros e garantir direitos iguais para todos os humanos. A indução de governança pública pelo controle externo tem o propósito de aprimorar os avanços dos processos democráticos e o fortalecimento da cidadania, como forma de construir espaços representativos para auxiliar a formulação de políticas públicas efetivas (RONCONI, 2011, p. 27-28).

Como órgãos de controle externo, as Cortes de Contas devem garantir tanto o adequado uso dos meios quanto a efetiva realização dos fins no julgamento das contas públicas. No entanto, há uma percepção de que o controle externo tem sido eficiente na fiscalização dos ordenamentos legais para proteção do erário municipal, porém a atual estrutura fiscalizatória não consegue garantir a efetividade dos recursos públicos para os cidadãos.

É necessário ampliar a incidência de controle para além da aplicação da legalidade, a fim de não apenas verificar se a Lei foi cumprida, mas se o interesse público e o bem-comum foram realmente alcançados. Neste sentido, o objetivo deste estudo é compreender o papel do controle externo no processo de adoção de mecanismos de indução de governança pública na busca da efetividade das políticas públicas nos Municípios sob a sua jurisdição.

A importância desta pesquisa está relacionada com a emergência do tema governança no contexto do setor público, com a finalidade de atingir uma maior eficácia e legitimidade das ações de prestação de serviços à coletividade e, assim, contribuir para a melhoria de vida das pessoas (SILVA; PESSOA; BATISTA; SCACCABAROZZI, 2011). Trata-se de aspectos e indicadores relacionados com a qualidade da gestão

municipal e a satisfação das necessidades coletivas da população, relativos aos direitos dos cidadãos e à busca da garantia de uma vida igualitária e justa aos indivíduos (SANT'ANNA, 2018).

Ressalta-se que países desenvolvidos e em desenvolvimento têm se empenhado em uma reavaliação do papel do governo na sociedade, com o surgimento de uma redefinição da relação político-administrativa projetada para assegurar maior responsabilidade e redução do poder dos administradores, acelerado pela série de escândalos corporativos em setores públicos nos últimos anos, o que serviu para destacar a importância da boa governança (MELLO, 2006).

A justificativa para este estudo, cujo assunto é discutido internacionalmente, está associada aos princípios que norteiam a *New Public Governance* (Nova Governança Pública), voltados a um novo comportamento ético, em que se dá ênfase à eficiência e à qualidade nos resultados, baseados em valores que visam à promoção do interesse público e à capacidade de produzir igualdade de direitos para todos os cidadãos. O estudo tem como principal contribuição a construção de um debate no ambiente acadêmico com vistas a gerar impacto social e melhoria na qualidade de vida das pessoas. Os achados revelaram fragilidades técnicas nas ações de fiscalização do erário público municipal, e os instrumentos de governança pública do Tribunal de Contas do Município da Bahia (TCM/BA) não se demonstraram eficazes na garantia do interesse social.

2 PLATAFORMA TEÓRICA

A plataforma teórica desta pesquisa está alicerçada em três itens. O primeiro trata do controle externo como órgão fiscalizador da administração pública, com enfoque na administração municipal. O segundo caracteriza a governança pública como alternativa eficaz para a garantia do interesse público e do Estado eficiente. O terceiro versa sobre o processo de indução de governança pública pelo controle externo como ferramenta para a proteção do erário público municipal e dos direitos fundamentais dos cidadãos.

2.1 O CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL

O controle externo pode ser definido como aquele “que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento” (MEIRELLES, 1997 apud LIMA, 2011, p. 54).

No âmbito do Estado da Bahia, o órgão de controle externo dos municípios foi criado pela Lei Complementar n. 06 de 6 de dezembro de 1991 e é exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA), responsável pela fiscalização dos recursos públicos municipais, por prestar auxílio técnico ao Poder

Legislativo, com jurisdição em todo o Estado sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, bem como estabelecer responsabilização e punição àqueles que derem causa à perda, extravio ou qualquer irregularidade que resulte em danos ao erário municipal (BAHIA, 2015). Cabem ao controle externo o exame das prestações de contas e posterior emissão de parecer prévio acerca das contas apreciadas (DINIZ; RIBEIRO FILHO; LIBONATI; FRAGOSO, 2004).

O julgamento das contas públicas baseia-se nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia e são julgadas e classificadas nas seguintes categorias: regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou iliquidáveis (MEIRA, 2012).

No caso dos municípios baianos, o TCM/BA utiliza as seguintes classificações na avaliação das contas: aprovada; aprovada com ressalvas; rejeitada; outra decisão; e não julgada (TCM/BA, 2019b). A primeira hipótese ocorre quando a conta demonstra de forma clara e objetiva a exatidão dos demonstrativos contábeis dos atos da administração pública. As ressalvas, por sua vez, evidenciam impropriedade, falta de natureza formal e prática de ato indevido e que não represente prejuízo ao erário municipal. Já as hipóteses de rejeição são provenientes de grave infração à norma contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de danos ao erário público decorrente de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou irrazoável, provenientes de desfalques, desvios de bens ou valores públicos. No caso de outra decisão, o parecer prévio do Tribunal de Contas apresenta duas decisões distintas em um mesmo exercício em decorrência de interrupção de mandato; e, por fim, as contas não julgadas são aquelas que ainda não foram submetidas ao crivo da Corte de Contas (TCM/BA, 2019b).

Compete ao controle externo dos municípios a fiscalização dos entes descentralizados, o julgamento das contas municipais do Poder Legislativo, a deliberação sobre denúncias formuladas por cidadãos ou agentes políticos, apreciação da legalidade de atos concernentes a servidores municipais, o julgamento das concessões de aposentadorias, aplicação de multas a gestores, conforme legislação, bem como determinação de ressarcimentos ao erário por gastos irregulares (TCM/BA, 2018). Para efeito de inelegibilidade nos termos da Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2019c), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o julgamento das contas do Prefeito compete, exclusivamente, à Casa Legislativa, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio de caráter meramente opinativo (PORTAL STF, 2016).

O TCM/BA destaca que as funções básicas do controle externo municipal podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, opinativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria (TCM/BA, 2018). Segundo o mencionado Tribunal, estas funções visam garantir que as ações de controle estejam em conformidade com os princípios constitucionais da correta aplicação dos recursos públicos, no intuito de coibir fraudes, desvios, desperdícios e atos de corrupção. As funções do controle externo são caracterizadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Funções do controle externo

Função	Característica
Função fiscalizadora	O controle externo atua no alcance de metas da LDO, relatório de gestão fiscal e relatório da execução orçamentária.
Função consultiva	Responde consultas sobre assuntos de competência do Tribunal.
Função informativa	Apresenta informações sobre fiscalizações efetuadas, relatórios de atividades e informações previstas na LDO.
Função opinativa	Destaca-se pela emissão anual de parecer prévio sobre as contas dos chefes dos Poderes executivo e legislativo.
Função judicante	Analisa as contas dos responsáveis por bens e valores públicos e prejuízo ao erário.
Função sancionadora	Recolhe débitos de gestores municipais e imputa multas por irregularidades praticadas no exercício do mandato.
Função corretiva	É responsável pela emissão de determinações e recomendações aos jurisdicionados, além de fixação de prazos para adoção de medidas cautelares.
Função normativa	Regulamenta a expedição de atos e instruções sobre matéria de suas atribuições.
Função de ouvidoria	O Tribunal de Contas recebe e processa as denúncias feitas pelo cidadão, partido político, associação civil, ou sindicato; e as representações realizadas pelo controle interno e câmara de vereadores.

Fonte: (LIMA, 2011), adaptado.

Estas funções visam informar a sociedade sobre a relevância do trabalho desenvolvido para a administração pública. Além disso, permitem cumprir as atividades finalísticas de fiscal da lei e protetor do erário público, de forma autônoma e independente (TCM/BA, 2018). Conseqüentemente, há uma maior responsabilidade na condução de um processo de formação e modernização de uma nova cultura política, fundada no fortalecimento do controle social e no exercício da cidadania, na promoção de políticas de governo para todos e na redução das desigualdades sociais.

2.2 A GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança tem tido amplo destaque no cenário contemporâneo, notadamente em torno da reforma do Estado. Na formulação do Banco Mundial, a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos, tendo em vista o desenvolvimento social (MELO, 1996). “Outra visão aponta que o conceito está associado ao sentido do interesse público e ao Estado eficiente” (DINIZ, 1996). O termo foi aprimorado no setor público, formando a *New Public Governance*, resultado da extensão da gestão pública com uma administração pública mais eficiente baseada na necessidade legítima da população (HIRIGOYEN; LAOUER, 2013 apud PEREIRA et al., 2017).

A Nova Governança Pública (*New Public Governance*) representa uma nova esperança de governo para a sociedade. Trata-se de um valor centrado, onde o objetivo é promover o bem-comum maior, sendo uma gestão pública voltada para as

demandas reais dos cidadãos (STOKER, 2006 apud PEREIRA et al., 2017, p. 9). Nesta nova visão de serviço público, a governança pública “envolve, entre outros aspectos da gestão, transparência, prestação de contas (accountability), ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões” (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1263).

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece alguns elementos considerados eficazes para o sucesso de um sistema de governança, e reforça a importância da edificação de políticas públicas voltadas ao cidadão. O TCU elaborou uma lista de dez passos como forma de contribuição para melhoria das políticas de governo para o cidadão (TCU, 2014), os quais são apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 - Dez passos da boa governança

Dez passos
1. Escolha de líderes competentes e avaliação de seus resultados – profissionais que possuam as competências necessárias ao exercício do cargo, com idoneidade moral, conhecimentos, habilidades e atitudes.
2. Escolha de líderes com ética que combatam os desvios – profissionais com conduta ética e moral que estabeleçam mecanismos de acordo o interesse da sociedade.
3. Escolha de sistema de governança com poderes de decisão balanceados e com funções críticas segregadas – sistema que garanta boa governança mediante ferramentas de avaliação, direcionamento e monitoramento.
4. Estabelecimento de modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação – ampliação do bem-estar social e oportunidades aos cidadãos, além de maximização dos resultados, mediante transparência.
5. Estabelecimento de estratégia considerando as necessidades das partes interessadas – promoção da participação social com envolvimento dos usuários da sociedade, mediante canais de comunicação que garantam sua efetividade.
6. Estabelecimento de metas e delegação de poder e recursos para alcançá-las – estabelecimento de uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, com gestores para chefiá-las e a eles incumbe autoridade para executar projetos.
7. Estabelecimento de mecanismos de coordenação de ações com outras organizações – existência de mecanismos que visem à obtenção de resultados administrativos, econômicos e sociais para a população.
8. Gerenciamento de riscos e instituição de mecanismos de controle interno necessários – a gestão de riscos permite tratar com eficiência as incertezas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor e fornecer garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.
9. Estabelecimento de funções de auditoria interna independente que adicione valor à organização – a atuação efetiva da auditoria interna que seja independente e proficiente auxilia na prevenção de desvios e ganho de efetividade municipal.
10. Estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização – a transparência representa a consolidação da democracia, possibilitando o cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas assim avaliar indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de prejuízos ao erário público.

Fonte: (TCU, 2014) adaptado.

Segundo o TCU (2014), estes dez passos têm o propósito de cooperar para o aperfeiçoamento do Estado, incentivar a interlocução do cidadão visando ampliar o

exercício da cidadania, como também fortalecer a participação da sociedade no controle social, com vistas a um desenvolvimento econômico sustentável e duradouro (TCU, 2014). Um estudo publicado em 2015 (D. T. DE OLIVEIRA; TAZINASSO, 2015) aplicou os seis indicadores de governança propostos pelo projeto Worldwide Governance Indicators (WGI) aos sete países de maior economia do mundo em 2014, segundo o Banco Mundial: Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Brasil. Os indicadores utilizados foram: 1) participação social e responsabilidade; 2) estabilidade política e ausência de violência; 3) eficácia governamental; 4) políticas regulatória e normativa; 5) regime de direito; e 6) controle da corrupção. Os resultados mostraram que o Japão ocupa as primeiras posições do grupo nos diferentes indicadores, seguido pela Alemanha, Reino Unido, França, Brasil, com a China em último lugar. Este resultado evidenciou que, apesar dos sete países estarem nas primeiras posições do ranking das maiores economias do mundo, nem todos apresentaram resultados de governança iguais e positivos, sendo que o Brasil e a China apresentaram os piores resultados. Cabe ressaltar que, segundo o Banco Mundial, “a boa governança não é exclusividade dos países ricos”, mas do país com maior planejamento, abertura para participação popular, accountability, democracia, transparência e eficácia na implantação de políticas públicas. (D. T. DE OLIVEIRA; TAZINASSO, 2015, p. 12).

A literatura destaca que governantes municipais atribuem a falta de investimentos em serviços indispensáveis à população (saúde, educação, assistência social e desenvolvimento urbano), à escassez de recursos públicos (TREVISAN; CHIZZOTTI; IANHEZ; CHIZZOTTI; VERILLO, 2003). Entretanto, uma boa governança não está, necessariamente, ligada à riqueza ou disponibilidade de recursos, pois, por exemplo, a China ocupa a 2ª posição de país mais rico do mundo, mas obteve a última posição na avaliação de indicadores que priorizam os direitos dos cidadãos através de um processo de governança pública entre as sete maiores economias avaliadas (D. T. DE OLIVEIRA; TAZINASSO, 2015). Tal inconsistência está em linha com a afirmação de que não existe falta de dinheiro na administração pública, mas desperdício e corrupção (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

No caso brasileiro, um estudo analisou os indicadores de corrupção nos 26 estados mais o Distrito Federal, durante o período de 1998-2008. Os achados revelaram que o Maranhão obteve o maior indicador de corrupção percebida e ocupa a primeira posição do ranking, com taxa de aproximadamente 0,43%; seguido da Bahia na segunda posição, com 0,41%; e o Piauí na terceira posição, com 0,40%. Os estados de Santa Catarina, com índice de 0,03%; Rio Grande do Sul 0,05% e Acre com 0,05% ocupam as últimas posições do ranking (BOLL, 2010). Complementarmente, o estudo de Trevisan e outros (2003), sobre municípios brasileiros ressalta que líderes políticos, em vez de procurarem cumprir suas promessas eleitorais em benefício

da sociedade, usam a máquina pública para favorecer amigos e parentes, além de privilegiar alguns comerciantes “amigos” em detrimento de outros que sejam mais benéficos à administração. Ressalta, ainda, que “grande parte do orçamento público do município é dirigido em proveito do restrito grupo que assume o poder municipal e se beneficia dessa situação”, enquanto a população sofre com seus direitos reduzidos (TREVISAN et al., 2003).

O controle social atuante pode representar o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficiência e efetividade dentro dos preceitos legais da ordem democrática (SILVA, 2002). A fiscalização das contas, seja pela sociedade através do controle social, seja pelas auditorias públicas, se destaca como elemento para mitigar desvios de recursos públicos. Um estudo analisou o impacto das auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) na gestão municipal, avaliando a qualidade dos gastos dos recursos públicos federais, e comparando os resultados daqueles municípios que foram sorteados/fiscalizados duas vezes (SANTANA, 2008). Os achados revelaram que, como regra geral, houve uma redução no número de irregularidades na segunda fiscalização (45%) e ganhos de eficiência na saúde (63%) e assistência social (116%). Contudo, os Prefeitos que se mantiveram no cargo durante as duas auditorias apresentaram um comportamento distinto: pareciam duvidar de serem fiscalizados novamente e apresentaram resultados ainda mais ineficientes, especialmente na área de educação. O estudo informou que, de acordo com a CGU, nos últimos cinco anos foram identificados problemas graves em cerca de 80% dos municípios fiscalizados (SANTANA, 2008).

O desenvolvimento da democracia está fortemente ligado ao cumprimento efetivo das políticas públicas, que combinadas entre si, formam um conjunto de ações que visam assegurar o direito da cidadania. Nesta direção, Silva (2002) advoga que “a sociedade brasileira e a classe política não tem se dado conta da grande necessidade de implantação de mudanças nos sistemas de controle sobre os recursos públicos, ampliando-se os meios de controle social” (SILVA, 2002, p. 116). A governança pública representa o aprofundamento da democracia, tendo a sociedade como participante da gestão pública na busca de soluções inovadoras para problemas sociais como a insuficiência de serviços, a exemplo dos de saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, além do combate à corrupção, baseando-se nos fundamentos da soberania, cidadania e da dignidade humana.

2.3 O CONTROLE EXTERNO E A INDUÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O controle externo tem por finalidade garantir que a “administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos da Constituição Federal” pautados

na moralidade, transparência, impessoalidade, legalidade, eficiência, eficácia e efetividade (SILVA, 2002, p. 118). Por sua vez, a governança pública representa a capacidade do Estado de implantar políticas públicas voltadas ao interesse da sociedade, “conforme os ditames dos princípios de governança aplicados ao setor público, dos quais os gastos devem ser eficientes, legítimos, responsáveis, probos e transparentes” para que os valores da democracia, cidadania e do interesse público sejam realmente alcançados, por meio do controle social (CARDOSO, 2017).

Sobre os Tribunais de Contas, Blume e Voigt (2007), argumentam que o modelo fiscalizatório não é tão transparente para o público, elevando condutas corruptíveis e reduzindo a probabilidade de punição pelos eleitores (BLUME; VOIGT, 2007 apud LEITE, 2010). Consequentemente, “os resultados obtidos por Blume e Voigt (2007), são especialmente negativos para o modelo dos Tribunais de Contas mesmo focando suas atividades em observação ao princípio da legalidade” (LEITE, 2010, p. 39). Um estudo realizado com estudantes dos cursos de Graduação em Ciências Contábeis e Administração demonstrou que 53,2% dos respondentes não conseguiram fazer o download do Parecer Prévio sobre as contas municipais e concluiu que “[...] embora a maioria dos Tribunais de Contas divulgue o resultado de suas auditorias e fiscalizações, a divulgação precisa tornar mais fácil e objetiva o acesso desses documentos para os cidadãos” (SILVA, 2015, p. 19).

O controle social precisa de dispositivos claros e amplamente conhecidos, sendo que, na maioria das vezes, nem mesmo as camadas mais elevadas da sociedade têm conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. “Os procedimentos são obscuros e não há publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Mesmo quando há publicidade, os mecanismos de atuação existentes não têm sido suficientes para impedir e/ou coibir abusos” (SILVA, 2002, p. 129). Para Lopes e outros (2008, p. 61), a administração pública é “um ambiente organizacional ao mesmo tempo complexo e, também, carente de aperfeiçoamento quando se consideram as notícias que dão conta de desvios de recursos públicos, destacadamente na esfera municipal” (LOPES; RIBEIRO FILHO; PEDERNEIRAS; SILVA, 2008, p. 61) e este cenário torna a governança ainda mais necessária.

Um estudo sobre a aplicação do sistema de governança pública inspirado no modelo gerencial (new public management) em dois grandes centros urbanos da Alemanha revelou que os mesmos apresentaram resultados positivos, demonstrando uma administração pública mais eficiente e menos onerosa (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Bogumil (2004) ilustra a economia do setor público da Alemanha no final dos anos 1990, a qual passou de uma gestão de recursos para de resultados (BOGUMIL, 2004, apud KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 486-487). O referido estudo revelou que entre 1998 e 2000, a pressão das administrações municipais por resultados caiu de 61% para 32%, no qual tornou efetivamente popular o uso do orçamento e as

comunidades voltaram a empregar os procedimentos orçamentários em sintonia com o princípio das finanças públicas.

A indução de governança pública nos municípios pelo órgão de controle externo representa não somente o controle da legalidade, mas, sobretudo, dos resultados, “tornando o Estado mais eficaz, eficiente e efetivo na execução das políticas públicas” voltadas aos cidadãos e assim, agindo como indutor do desenvolvimento estadual (OLIVEIRA; PISA, 2015), o que reforça a ideia de que não basta somente verificar se a Lei foi cumprida, mas, se o interesse público e o bem-comum foram alcançados, isto é, a proposta de governança pública opera o fiel cumprimento das políticas de governo voltadas aos cidadãos através de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle.

Quanto à fiscalização e controle da gestão pública municipal, atualmente, o controle externo dos municípios da Bahia utiliza o Sistema Integrado de Auditoria e Gestão (SIGA) como ferramenta de monitoria e avaliação da gestão municipal. “O SIGA, na realidade é um banco de dados robusto, que armazena e processa todas as informações relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial dos municípios” (TCM/BA, 2018). Já a governança pública ultrapassa os limites dos sistemas de inteligência artificial, e além deste, defende o controle social como maior ferramenta de fiscalização, monitoramento, avaliação e controle da administração pública, reforçando o modelo de auditoria in loco estabelecido pela CGU. Sobre este modelo, ao avaliar a efetividade da gestão municipal, os resultados revelaram ganhos em efetividade dos recursos públicos municipais durante o período de fiscalização. “Assim, o trabalho dos técnicos da CGU se tornou fundamental para pesquisas empíricas envolvendo o mau desempenho administrativo dos municípios brasileiros” (SANTANA, 2008, p. 22).

Um importante instrumento de planejamento, transparência e controle, utilizado pelo Tribunal de Contas no exercício do controle externo, é os planos orçamentários (PPA, LDO e LOA), os quais funcionam como aparelho da governança pública, uma vez que expressam as propostas dos gestores, a vontade dos cidadãos e a autorização do legislativo para sua execução. O Plano Plurianual (PPA) representa o maior instrumento de participação popular e estabelece garantias e direitos dos cidadãos com redução das desigualdades sociais, mas vem sofrendo graves problemas em decorrência da fragilidade técnica na sua concepção, elaboração e acompanhamento das políticas de governo voltadas aos cidadãos. A proposta da governança pública visa o real cumprimento do instrumento de votação popular que garante os compromissos firmados na eleição, presentes no Plano Estratégico e formalizado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), que priorizam as necessidades da população com metas anuais para sua execução nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento urbano (PRUX; BALSAN; MOURA, 2012).

Outro instrumento de governança pública aplicado pelo controle externo é o Relatório do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), que tem como

principal objetivo avaliar os indicadores nas áreas de planejamento, gestão fiscal, saúde, educação, proteção dos cidadãos, meio ambiente e tecnologia da informação. O projeto do IEGM foi implantado em 2016, mediante a Resolução TCM/BA n. 1344/2016, com o objetivo de medir a eficiência da administração (TCM/BA, 2018). A coleta de dados é realizada através de um questionário aplicado à gestão municipal que é respondido mediante informações declaratórias pelos próprios gestores e o Índice possui 5 faixas de resultados: A (altamente efetiva); B+ (muito efetiva); B (efetiva); C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação). Em nível nacional, a Bahia ocupa a faixa C+ (em fase de adequação).

Como observado por Leite (2010, p. 2), “permanecem graves os problemas no acesso e qualidade dos serviços públicos e incontáveis são os exemplos de desvios, corrupção e ineficiência, que se traduzem em indicadores incompatíveis com o esforço da sociedade”. Deste modo, o estudo se estrutura no fortalecimento do controle social, exercício da cidadania que pressupõe indivíduos participantes de ações governamentais, organizados para alcançar o desenvolvimento local onde vivem, capazes de exigir comportamento ético dos poderes constituídos e eficiência nos serviços públicos, como também, a redução da corrupção (TREVISAN et al., 2003).

A função do controle externo é zelar pela integridade da gestão municipal e pela prestação de serviço de interesse da sociedade, porém a “administração pública possui natureza política, onde as prioridades são influenciadas por fatores vinculados a projetos pessoais, voltados para uma carreira política que depende de reeleição e sucessão político- partidária” (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 11-12), ou seja, são priorizadas ações pessoais em detrimento dos anseios dos cidadãos. Por outro lado, a atual conjuntura fiscalizatória das contas públicas municipais, baseada nos aspectos da legalidade de procedimentos, não tem conseguido alcançar o resultado efetivo, tornando, muitas vezes, a sociedade vítima de ações políticas, enquanto a governança pública transforma os cidadãos em beneficiários de programas governamentais.

3 METODOLOGIA

O estudo tem natureza aplicada, com abordagem qualitativa e quanto aos objetivos caracteriza-se como exploratória. Em relação aos procedimentos técnicos, trata-se de um estudo de caso, com viés na pesquisa documental. O estudo de caso concentrou-se no órgão de controle externo dos municípios do Estado da Bahia, para avaliação do modelo fiscalizatório e dos procedimentos de governança pública.

O referido estudo de caso possui uma metodologia de pesquisa classificada como aplicada, na qual se busca a aplicação prática de conhecimentos para a solução de problemas sociais (BOAVENTURA, 2004). As pesquisas com esta natureza estão voltadas mais para a aplicação imediata de conhecimentos em uma realidade circunstancial, relevando o desenvolvimento de teorias (GIL, 2008).

A principal fonte para coleta de dados foi uma entrevista semiestruturada realizada com um auditor estadual da 2ª Inspeção Regional de Feira de Santana (IRCE) do TCM/BA. A entrevista teve duração de 1h e 30 minutos e foi realizada no dia 15 de agosto de 2019, no Gabinete do Auditor, na sede da IRCE, na cidade de Feira de Santana/BA. Conforme a literatura, a entrevista é “uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, que pode proporcionar resultados satisfatórios e informações necessárias” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 278), a qual teve como objetivo analisar as perspectivas das ações de controle dos recursos municipais e os instrumentos de governança pública. Também foram utilizados dados do Relatório Anual 2018 do TCM/BA. O referido relatório era o mais recente disponível no período da coleta de dados. Neste ambiente, foi avaliada a estrutura organizacional do referido Tribunal de Contas, o levantamento das auditorias in loco realizadas, as informações sobre denúncias da ouvidoria, o montante de verbas fiscalizadas entre receitas e despesas, os índices do relatório do IEGM, como também a estrutura do Sistema Integrado de Auditoria e Gestão (SIGA).

Outra fonte de coleta de dados foi o Portal de Transparência do TCM/BA, do qual foram analisadas as legislações interna e externa, os relatórios de auditoria das Prefeituras Municipais de Itaberaba e Santa Maria da Vitória, o quadro geral de prestação de contas dos municípios e o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. A escolha das cidades de Itaberaba e Santa Maria da Vitória se deu ao fato de serem, dentre as 17 (dezesete) auditorias in loco realizadas em 2018, os únicos relatórios julgados até a data final da coleta de dados.

A coleta de dados foi realizada entre os dias 15/08 e 01/10/2019, perfazendo um total de 47 dias. A entrevista foi semiestruturada, com roteiro contendo nove perguntas. Os dados coletados foram concentrados na avaliação do sistema de controle externo municipal e na efetivação da política de governo para os cidadãos, com foco na identificação de práticas de controle que denotassem as ações de fiscalização orientadas a um processo de indução de governança pública. Os dados coletados nas diferentes fontes foram analisados e discutidos notópicos de resultados, de modo que, em conjunto, serviram para dar veracidade à temática abordada. As informações oficiais extraídas do Relatório Anual do TCM/BA e do Portal de Transparência da entidade deram maior abrangência aos resultados e serviram para subsidiar a análise das respostas do entrevistado. O uso de diferentes fontes de dados, com diferentes métodos de coleta, teve o propósito de triangular os dados a fim de aumentar a validade e a credibilidade dos achados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, são apresentados os resultados decorrentes da entrevista com o auditor estadual da 2ª IRCE do TCM-BA, como também da coleta de informações por meio do Portal Eletrônico e do Relatório Anual de 2018 do TCM/BA. Ao analisar

os relatórios e as respostas obtidas na entrevista, buscou-se verificar o nível de aderência desse órgão estadual aos princípios de governança no setor público.

No tocante à composição técnica do controle externo, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia conta com um corpo qualificado, distribuído em 17 Inspeorias Regionais de Controle Externo (IRCE), 3 Diretorias de Controle Externo (DCE), 1 Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM), 1 Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP) e 1 Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). Além disso, há a Assessoria Jurídica e outras unidades administrativas e técnicas, a exemplo das assessorias dos gabinetes dos conselheiros.

A primeira indagação buscou identificar se o controle externo dos municípios realiza auditoria in loco e quais fatores determinam essas ações de fiscalização. O entrevistado afirmou que são realizadas auditorias provenientes de denúncias, termo de ocorrência e ainda quando há avaliação grave decorrente da análise dos documentos de receitas e despesas.

A fim de entender a abrangência dessas auditorias in loco, buscou-se analisar o Relatório Anual do TCM/BA de 2018, no qual foi possível observar que tais auditorias enfocaram a área de educação (transporte escolar) e foram realizadas em 17 prefeituras baianas: São Francisco do Conde; Riachão do Jacuípe; Santo Antônio de Jesus; Uruçuca; Vitória da Conquista; Jequié; Caetité; Alagoinhas; Serrinha; Xique-Xique; Itaberaba; Juazeiro; Paulo Afonso; Jacobina; Santa Maria da Vitória; Eunápolis e Barreiras. Este número equivale a apenas 4,08% do total dos municípios baianos, o que revela baixa abrangência das verificações in loco.

Para melhor analisar os resultados dessas auditorias, foram feitas consultas dos processos no Portal de Transparência do TCM/BA. Os achados revelaram que das 17 (dezessete) prefeituras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas no exercício de 2018, somente os relatórios de auditoria relativos às Prefeituras Municipais de Itaberaba e de Santa Maria da Vitória foram julgados, tendo sido identificadas as seguintes irregularidades:

- Prefeitura Municipal de Itaberaba (BA): precária instrução do processo administrativo n. 114/2017 relativo ao Pregão Presencial n. FME 26/2017, edital com cláusulas restritivas à competitividade, irregular processamento do Pregão Presencial n FME 26/2017, falta de designação formal de agente responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato n. FME112/2107, insuficiência das ações fiscalizatórias relacionadas ao Contrato n. FME112/2017, prestação do serviço de transporte de alunos mediante utilização de veículos inadequados e condução dos veículos por motoristas não regularmente habilitados para a prestação dos serviços de transporte escolar (TCM/BA, 2019a).
- Prefeitura Municipal de Santa Maria da Vitória (BA): ausência de normatização

que discipline a atividade de transporte escolar no âmbito municipal; descumprimento de norma editalícia pela contratada; aditamento irregular do contrato de transporte escolar; inexistência de previsão no edital de licitação de inspeção que comprove antes da assinatura do contrato que os veículos oferecidos pela empresa vencedora do certame atendem aos requisitos do Código de Trânsito Brasileiro; inexistência de previsão no edital de licitação de inspeção que comprove antes da assinatura do contrato os requisitos dos condutores do transporte escolar; ausência de acompanhamento e controle dos serviços de transporte escolar; ausência do fiscal do contrato de transporte escolar e de norma que discipline a fiscalização; veículos sem autorização para o transporte coletivo de escolares; veículos do transporte escolar sem a devida identificação; ausência de equipamentos obrigatórios e de segurança nos veículos; veículos escolares em condições precárias; condutores dos veículos de transporte escolar sem a habilitação na categoria D; condutores dos veículos escolares sem curso especializado; e caronas nos veículos escolares (TCM/BA, 2019a).

Durante a avaliação dos resultados da auditoria, observou-se, também, a situação do processo da auditoria realizada no município de São Francisco do Conde (BA), escolhido aleatoriamente dentre os cinco municípios baianos que formaram o primeiro bloco de inspeções, cujos processos são datados de 11 de maio de 2018. Foi possível constatar que a avaliação in loco, de 2018, ainda não havia sido julgada até 01 de outubro de 2019, conforme Figura 1.

Figura 1 - Espelho de consulta ao processo da auditoria in loco de 2018 em São Francisco do Conde (BA).

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Processo	Entidade	Denunciado	Cargo	Assunto	Decisão	Data do Julgamento	Data da Publicação	Reconsideração	Data do Julgamento	Data da Publicação	Pedido de Revisão	Data do Julgamento	Data da Publicação	Exercício de Referência
00594e18	PM SAO FRANCISCO DO CONDE	Evandro Santos Almeida; Manoelaldo Cruz do Amaral (Secretário Municipal de Educação) Everaldo Francisco dos Santos (Gerente de Transporte Escolar)	PREFEITO	situação do transporte escolar, atendo a regularidade da prestação dos serviços,	Não Julgado									2018

Dados processados em 03/10/2019 00:02:13)

Fonte: (TCM/BA, 2019a).

Para efeito comparativo, o controle externo dos municípios baianos realizou 17 auditorias no período de um ano, enquanto o estudo sobre as auditorias in loco da CGU (SANTANA, 2008) revelou que, num período de 5 anos, a Controladoria realizou 1.342 auditorias, aproximadamente 268 fiscalizações por ano, em 1.303 municípios diferentes. Essas auditorias contribuíram para evidenciar a situação da administração pública municipal no Brasil, tendo sido identificados problemas graves em cerca de 80% dos municípios fiscalizados. Portanto, comparativamente, a CGU conseguiu uma ação proporcionalmente mais ampliada.

Outra constatação do presente estudo foi a demora no tempo de julgamento de parte dos casos. Esta prática contribui para a tomada de decisão tardia em reparar os danos identificados, bem como para mitigar os riscos e possibilitar o aumento da efetividade dos gastos. Para corroborar esta percepção, além do não julgamento do processo da auditoria in loco de 2018, conforme demonstrado na Figura 1, observou-se que uma auditoria realizada na mesma área de educação no exercício de 2015, também no município de São Francisco do Conde (BA), não havia sido julgada até o dia 01 de outubro de 2019, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 - Espelho de consulta ao processo da auditoria in loco de 2015 em São Francisco do Conde (BA)

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Processo	Entidade	Denunciado	Cargo	Assunto	Decisão	Data do Julgamento	Data da Publicação	Reconsideração	Data do Julgamento	Data da Publicação	Pedido de Revisão	Data do Julgamento	Data da Publicação	Exercício de Referência
13371-15	PM SAO FRANCISCO DO CONDE	EVANDRO SANTOS ALMEIDA	PREFEITO	AUDITORIA COM TCU NA AREA DE EDUCACAO	Não Julgado									2015

Dados processados em 02/10/2019 00:03:49)

Fonte: (TCM/BA, 2019a).

Após a análise acerca do sistema de auditoria in loco, perguntou-se sobre os instrumentos de controle social. Em resposta, o entrevistado enfatizou que o Tribunal de Contas disponibiliza para o cidadão o sistema de ouvidoria, regulamentado pela Resolução TCM/BA n. 1225/2006 (alterada pela Resolução TCM/BA n. 1246/2006), com o intuito de fortalecer o exercício da cidadania dos municípios, além de estimular a participação da sociedade no processo de acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos municipais.

A fim de identificar elementos da efetividade dessa medida, foram observados os dados do Relatório Anual 2018 do TCM/BA, os quais revelaram que foram ingressadas 372 (trezentos e setenta e duas) denúncias, das quais 15 (quinze) procederam de agentes políticos e 357 (trezentos e cinquenta e sete) da sociedade civil. Os dados evidenciam que o instrumento da Ouvidoria teve baixa utilização no período, quando levado em conta que o controle externo acompanha e fiscaliza 417 (quatrocentos e dezessete) municípios baianos e o total de denúncias correspondem, em média, a apenas 0,89 denúncias por municípios. Este indicador é ainda mais revelador, pois o TCM/BA tem jurisdição sobre as Câmaras Municipais e sobre as entidades da administração indireta, o que mais que dobra a base de comparação.

Outro componente a considerar foi a baixíssima quantidade de representações oriundas de agentes políticos, os quais incluem os representantes do Poder Legislativo, tendo ocorrido, em média, 1 (uma) denúncia a cada 33 (trinta e três) municípios vigiados pelo Tribunal (TCM/BA, 2018). Dado este cenário de baixa quantidade de representações pelos diferentes agentes, “o que se pode concluir desse quadro é que o cidadão comum não sabe como atuar e tem medo de exercer a sua cidadania por falta de informação e confiança no órgão de fiscalização do erário

público municipal” (SILVA, 2002, p. 130), pois as denúncias são realizadas de forma identificada, contendo, obrigatoriamente, o nome completo, endereço, RG e CPF.

Quanto à seguridade da correta aplicação dos recursos públicos e à garantia da satisfação da população, o entrevistado declarou que, dificilmente, o controle externo dos municípios da Bahia consegue monitorar a gestão, devido à amplitude das informações.

No que se refere ao desempenho de suas atividades primordiais de controle externo dos municípios, por parte do TCM/BA, os dados do Relatório Anual 2018 revelaram, em números agregados, que no período de 2015-2018, foram auditados o montante de R\$ 252,14 bilhões (duzentos e cinquenta e dois bilhões e cento e quarenta milhões de reais), sendo R\$ 124,907 bilhões (cento e vinte e quatro bilhões, novecentos e sete milhões de reais) referentes a receitas e cerca de R\$ 127,234 bilhões (cento e vinte e sete bilhões, duzentos e trinta e quatro milhões de reais) referentes a despesas. No referido período, segundo os dados, o TCM/BA apreciou ou julgou 10.429 (dez mil, quatrocentos e vinte e nove) processos, encaminhou 868 (oitocentos e sessenta e oito) representações ao Ministério Público Estadual (MPE), ainda, imputou, a título de multa e ressarcimento, o total aproximado de R\$ 484,354 milhões (quatrocentos e oitenta e quatro milhões e trezentos e cinquenta e quatro mil reais), em decorrência de práticas irregulares e danos causados ao erário público municipal. Este valor corresponde a apenas 0,39% (zero vírgula trinta e nove por cento) do montante da despesa fiscalizada (TCM/BA, 2018).

Em que pese o resultado da fiscalização do TCM/BA, ao se observar a porcentagem relativa aos recursos devolvidos aos cofres públicos (0,39%), pode-se concluir que ainda prevalece o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), quando afirma que a ocorrência de desvios de recursos públicos é estimulada pela certeza da impunidade, em virtude da ausência de acompanhamento e da ineficiência dos órgãos transferidores de recursos para detectá-los. De modo geral, a permanecer o atual nível de descontrole dos recursos reservados às transferências voluntárias, torna-se impossível assegurar o alcance do interesse público (LEITE, 2010).

A pesquisa realizada por Boll (2010) nos 26 Estados mais o Distrito Federal, no período de 1998-2008, destacou que “dos Indicadores de corrupção Estaduais, foi possível comprovar que a corrupção não ocorre de maneira homogênea no Brasil, apresentando os maiores valores médios nos Estados do Maranhão, Bahia e Piauí”, sendo que a Bahia foi classificada como o segundo Estado mais corrupto do Brasil (BOLL, 2010, p. 51). Assim sendo, os achados apresentados neste estudo não são condizentes com o montante de recursos que a ação do TCM/BA conseguiu recuperar e reforçam as informações do entrevistado, o qual afirmou que a amplitude das informações dificulta o monitoramento.

Sobre o relatório que mede o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o auditor declarou não possuir conhecimento acerca de sua eficácia, por ser realizado por uma equipe específica do controle externo dos municípios. Porém, a partir da análise do Relatório Anual do TCM/BA 2018, foi possível identificar que em nível nacional o Estado da Bahia ainda está em fase de adequação dos índices que medem a efetividade da saúde, educação, planejamento, execução fiscal, meio ambiente e tecnologia. Em 2018, o Relatório do Índice da Efetividade Municipal apresentou os resultados detalhados na Tabela 3 (TCM/BA, 2018):

Quadro 3 - Avaliação dos Índices de Efetividade da Gestão Municipal

Avaliação dos Índices de Efetividade Municipal	
Índice	Descrição
i-Educ	Avalia resultados na área de educação infantil e ensino fundamental, com foco na infraestrutura escolar (conceito C+).
i-Saúde	Avalia resultado relacionado à atenção básica (programa saúde da família), Conselho Municipal de Saúde, controle de doenças e campanhas de vacinação (conceito B).
i-Planejamento	Avalia resultado do planejamento e da execução orçamentária (conceito C).
i-Fiscal	Avalia resultado da execução financeira orçamentária e a obediência aos limites estabelecidos pela LRF (conceito B).
i-Amb	Avalia o resultado das ações pertinentes ao meio ambiente e os impactos da qualidade dos serviços na vida das pessoas (conceito C).
i-Cidade	Avalia o resultado planejamento municipal e a proteção dos cidadãos (conceito C).
i-Gov TI	Avalia o conhecimento e o uso dos recursos de tecnologia da informação em favor da sociedade. No cenário nacional o Estado da Bahia obteve nota C+ (em fase de adequação) (conceito C).

Fonte: (TCM/BA, 2018), adaptado.

É importante ressaltar que a coleta de dados para a composição do IEGM é realizada por meio de um questionário aplicado à gestão municipal, o qual é respondido mediante informação declaratória dos próprios gestores, sem nenhuma verificação do controle social sobre a real efetividade destes Programas de Governo para a sociedade. Consequentemente, “a questão a ser colocada é: será que as organizações públicas estão dando resultados, aplicando os recursos da melhor maneira do ponto de vista social?” (SILVA, 2002, p. 124). Cabe mencionar que, de acordo o Decreto Federal n. 9.203/2017 (BRASIL, 2019b), o conceito de governança pública está diretamente ligado ao controle social e não ao controle endógeno, o que torna o relatório sensível à validação e com tendência à baixa garantia de efetividade do interesse social. “Por esses motivos, o controle social deve ser justamente o juiz da balança. Porém, para que o controle social funcione é preciso uma sociedade preparada para exercer tal função” (SILVA, 2002, p. 124). A pesquisa de Bogumil (2004), a qual ilustrou a economia do setor público da Alemanha, evidenciou que houve um acréscimo de 29% (vinte e nove por cento) nos resultados com o uso do orçamento popular, em sintonia com o princípio das finanças públicas”, um exemplo

de participação com vistas a garantir melhores resultados das políticas públicas para a população (BOGUMIL, 2004 apud KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Com relação ao Sistema SIGA, que representa uma ferramenta de fiscalização do TCM/BA, o entrevistado classificou como um instrumento essencial e indispensável ao trabalho de monitoria e fiscalização do controle externo. No entanto, quanto à garantia da qualidade dos gastos públicos, o mesmo ressaltou que o sistema de inteligência artificial não permite a verificação da totalidade das atividades que poderiam ser monitoradas e que envolvem a administração pública sob jurisdição daquele Tribunal, como também que o sistema possui algumas restrições de acompanhamento. Sobre a indução de governança pública nos municípios pelo órgão de controle externo, o entrevistado falou sobre uma reunião que havia participado recentemente sobre o assunto. Afirmou que, o novo Presidente do TCM/BA havia destacado em seu discurso que seu compromisso era trabalhar largamente para que o controle externo dos municípios da Bahia cumpra com eficiência e efetividade os deveres constitucionais em prol dos cidadãos. O Presidente ainda destacou a necessidade de o Tribunal estar um passo à frente na observância de eventuais problemas nas contas públicas, a fim de buscar o melhor retorno para a sociedade, de modo a evitar desperdícios, prejuízos e até desvios de recursos públicos. Para isso, conforme declaração do entrevistado, o atual Presidente do Órgão tem investido esforços em processos de auditorias temáticas, com o propósito de melhorar os investimentos municipais em saúde, educação, transporte e limpeza urbana.

A indução de governança pública nos municípios pelo órgão de controle externo representa não somente o controle da legalidade, mas, sobretudo, dos resultados, tornando o Estado mais eficaz, eficiente e efetivo na execução das políticas públicas voltadas aos cidadãos e assim, agindo como indutor do desenvolvimento estadual (PISA, 2014). Tal assertiva reforça a ideia de que não basta somente verificar se a Lei foi cumprida, mas, se o interesse público e o bem-comum foram alcançados, isto é, o controle externo atua na fiscalização e aplicação das leis, entretanto, a proposta de governança pública opera o fiel cumprimento das políticas de governo voltadas aos cidadãos através de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle. Santana (2008) revelou que o sistema de auditoria in loco da CGU apresentou resultados relevantes com a redução do número de irregularidades na segunda fase de fiscalização da ordem de (-45%) e ganhos de eficiência na saúde (63%) e assistência social (116%).

Quanto à atual conjuntura fiscalizatória das contas públicas municipais, a qual tem se concentrado nos aspectos da legalidade de procedimentos e a seguridade de sua eficiência e eficácia para os cidadãos, o entrevistado relatou que o Tribunal de Contas tem atuado no sentido de promover a correta aplicação dos recursos públicos e a garantia de sua efetividade para a sociedade e, para isso, tem percorrido no âmbito da inovação e firmado parcerias com a Receita Federal, Ministério Público

e Polícia Federal, com o propósito de realizar uma atuação em conjunto para proteger o patrimônio público e coibir eventuais sistemas de fraudes. Nesse ambiente, o entrevistado destacou a importância da implantação do sistema de governança pública, pois representa a garantia efetiva do direito do cidadão.

Por último, foi perguntado se a estrutura fiscalizatória do TCM/BA consegue coibir fraudes e desvios de recursos públicos municipais e quais os mecanismos postos em prática para detectá-los. O entrevistado salientou que o TCM/BA tem atuado no sentido de coibir práticas ilegais, porém, na maior parte dos casos, o Tribunal não consegue controlar os maus intencionados. Lopes (et al., 2008) já chamavam a atenção para a complexidade que envolve a administração pública, ressaltando as notícias de desvios de recursos públicos, principalmente na esfera municipal (LOPES; RIBEIRO FILHO; PEDERNEIRAS; SILVA, 2008, p. 61), o que justifica a necessidade de criação desses mecanismos para coibir tais abusos.

Em vista desses aspectos relatados, é salutar que haja uma reavaliação do modelo fiscalizatório do controle externo dos municípios da Bahia, que possui um importante papel de vigilância e guarda dos recursos municipais, pautado nos princípios da Administração Pública, bem como se alcançar resultados concretos e legítimos a partir de uma governança pública, uma vez que “o principal alicerce para o controle efetivo da gestão municipal, considerado a necessidade de reforma gerencial, seria o controle social” (SILVA, 2002).

A partir da análise dos dados e dos resultados evidenciados, foi possível perceber a relevância da temática abordada, uma vez que aponta falhas técnicas no monitoramento, avaliação e controle do sistema de fiscalização. O controle externo dos municípios tem apresentado resultados insatisfatórios no exame das contas públicas municipais e os canais de controle social utilizados pelo Tribunal não se revelaram dinâmicos e podem provocar desincentivo ao uso pela população, devido à exigência de documentos pessoais e endereço. Além disso, o sistema de auditoria in loco ainda é lento no julgamento dos resultados, o valor que é devolvido aos cofres públicos municipais, devido às irregularidades e impropriedades de recursos, é criticamente baixo se comparado ao montante fiscalizado e os instrumentos de governança pública carecem de evidências de garantia de efetividade.

Por fim, cabe ressaltar que “a discussão aqui apresentada tem um caráter de crítica positiva, identificando não só as dificuldades, mas tentando averiguar possibilidades efetivas, visando, assim, dar subsídios para o estabelecimento de práticas compatíveis com a ética e a justiça social” (SILVA, 2002, p. 134). É necessária uma reavaliação profunda do papel do controle externo no combate à corrupção e na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Neste contexto, ressalta-se a importância da construção do governo para a sociedade através de um processo de governança pública.

5 CONSIDERAÇÕES

A governança no contexto do setor público tem se revelado uma temática emergente para a melhoria da gestão. Para por em prática os princípios da governança, os órgãos de controle externo precisam ter uma atitude proativa de avaliação das contas para além da exigência legal, de modo a criar mecanismos de indução de governança no âmbito dos municípios. Diante disso, a pesquisa teve como objetivo compreender o papel do controle externo no processo de adoção de mecanismos de indução de governança pública na busca da efetividade das políticas públicas em municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

O estudo permitiu constatar que o monitoramento, avaliação e controle através do controle social conseguem de fato alcançar resultados positivos. Adicionalmente, que o controle externo tem sido eficiente na criação de ordenamentos legais para proteção do erário público. Porém, foram identificadas limitações quanto à garantia da efetividade dos recursos públicos aos cidadãos e, por esta razão, se torna urgente a necessidade de medidas mais eficazes de reforma da administração para se atender aos interesses da sociedade e permitir maior participação social nos processos de execução dos gastos públicos.

Os achados sugerem uma urgente necessidade de transformação do modelo de acompanhamento e avaliação das contas públicas municipais, uma vez que se identificou também uma fragilidade técnica, pois as ações de fiscalização ainda são extremamente deficientes e com baixa efetividade. Por isso, se torna essencial a contribuição do controle externo dos municípios da Bahia na indução de governança pública, devido à sua natureza de guardião da integridade da administração pública em prol da proteção da justiça social.

Por fim, as ações previstas neste estudo não pretendem esgotar o tema. Sugere-se que estudos posteriores possam ser realizados visando ao aprofundamento para reestruturação do modelo de avaliação da administração pública municipal, tendo-se como base a importância do controle social, na avaliação de mecanismos de qualidade dos resultados a serem produzidos pela aplicação de ações governamentais, baseados na produção de efeitos reais e efetivos, com bons padrões de controle e um bom gerenciamento de riscos, capazes de coibir fraudes, desvios, corrigir erros e garantir direitos iguais para todos.

REFERÊNCIAS

BAHIA [Estado]. **Lei Complementar Estadual n. 6, de 6 de dezembro de 1991**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, com alterações introduzidas em legislação posterior. 2015. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BOAVENTURA, E. M. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BOLL, J. L. S. **A corrupção governamental no Brasil**: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos Estados brasileiros. 2010, 75 f. [Dissertação]. Mestrado em Economia do Desenvolvimento. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia Mestrado em Economia do Desenvolvimento. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/3886/1/423819.pdf>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

CARDOSO, R. de S. **Governança aplicada ao setor público**: análise baseada na persistência de indicadores contábeis. 58 f. [Monografia]. Bacharelado em Ciências Contábeis. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/4984>. Acesso em: 17 jul. 2019.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, n. 47, 1996, p. 5-22. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>. Acesso em: 17 set. 2019.

DINIZ, J. A.; RIBEIRO FILHO, J. F.; LIBONATI, J. J.; FRAGOSO, A. R. Controle interno na administração pública municipal: aplicação da análise discriminante para modelar uma congruência com o controle externo. **Seminário USP de Contabilidade e Controladoria. Universidade de São Paulo**. p. 1-16, 2004. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos42004/53.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

Gil, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed., 2008, São Paulo: Atlas.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, n. 40, 2006, p. 479-499. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>. Acesso em: 27 ago. 2019.

- LEITE, A. A. B. **Descentralização, Responsabilização e (des)Controle:** determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. 249 f. [Tese]. Doutorado em Ciência Política. 2010. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1497/1/arquivo570_1.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.
- LIMA, L. H. **Controle externo:** teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LOPES, J. E. de G.; RIBEIRO FILHO, J. F.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; SILVA, F. D. C. da. Requisitos para Aprovação de Prestações de Contas de Municípios: Aplicação de Análise Discriminante (AD) a partir de Julgamentos do Controle Externo. **Contabilidade Vista Revista**, n. 19, 2008, p. 59-83. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=197014583004>. Acesso em: 04 out. 2019.
- MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica.** Editora Atlas S.A., 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000100005>. Acesso em: 10 out. 2019.
- MEIRA, E. B. **A importância da gestão do controle das contas públicas do Sudoeste da Bahia sob as premissas da 5ª Inspeção Regional de Controle Externo de Vitória da Conquista.** 86 f. Curso de Graduação de Bacharelado em Ciências Contábeis. [Monografia]. Bacharelado em Ciências Contábeis. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Disponível em: <http://www2.uesb.br/cursos/contabeis/wp-content/uploads/8-Edimilton-Barros-Meira.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.
- MELLO, G. R. de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro.** 127 f. [Dissertação]. Mestrado em Controladoria e Contabilidade, 2006, Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.12.2006.tde-28072006-093658>. Acesso em: 17 jul. 2019.
- MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, n. 120, 1996, p. 67-82.
- OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública. Instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, n. 49, p. 1263-1290, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>. Acesso em: 19 ago. 2019.
- OLIVEIRA, D. T. de; TAZINASSO, L. Governança pública: os Indicadores de governança mundial dos sete países de maior economia do mundo. **Congresso Internacional de Administração.** ADM 2015. Disponível em: <http://www.admpg.com.br/2015/down.php?id=1818&q=1>. Acesso em: 25 set. 2019.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed., Brasília: MH Comunicação, 1995.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS, 2011.

PEREIRA, F. N.; ALLEDI FILHO, C.; QUELHAS, O.; BONINA, N.; VIEIRA, J.; MARQUES, V. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Espacios** **38**, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP)**: instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 223 f. [Dissertação]. Mestrado em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública. 2014. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/818>. Acesso em: 23 set. 2019.

PORTAL STF. Supremo Tribunal Federal. **Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF**, 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706&caixaBusca=N>. Acesso em: 22 set. 2019.

PRUX, P. R.; BALSAN, L. A. G.; MOURA, G. L. de. Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**. N. 12, 2012. Disponível em: www.eumed.net/rev/cccscs/22. Acesso em: 4 set. 2019.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia [*Public governance: a challenge to Democracy*]. **Emancipacao**, n. 11, p. 21-34, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/emancipacao.v.11i1.0002>. Acesso em: 5 jul. 2019.

SANT'ANNA, R. N. de. **O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos municípios**: corolário do princípio constitucional da eficiência. 127 f. [Dissertação]. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal da Bahia. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27012>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SANTANA, V. L. O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local. **Revista da CGU**, n. 3, 2008, p. 22-27. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34467/3/V3.n5_Impacto.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

SILVA, A. B. da. **Transparência do controle externo da gestão municipal brasileira**: uma análise da aderência à legislação brasileira. 189 f. [Dissertação]. Mestrado em Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Mestrado

Acadêmico em Ciências Contábeis. Universidade Federal de Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14083>. Acesso em: 13 out. 2019.

SILVA, J. A. F. da; PESSOA, E. B.; BATISTA, E. C.; SCACCABAROZZI, N. C. M. C. Princípios da Governança no Setor Público: um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **XXXV Encontro da ANPAD**, 2011, p. 1-14. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SILVA, F. C. da C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, n. 9, 2002, p. 115-137. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000200008>. Acesso em: 21 ago. 2021.

TCM/BA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Relatório Anual: exercício 2018**. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/institucional/relatorio-anual/>. Acesso em: 21 set. 2019.

TCM/BA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia**, 2019a. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/aceso-a-informacao/>. Acesso em: 21 set. 2019.

TCM/BA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Quadro geral de prestação de contas por município**. 2019a. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/resumo/index.html>. Acesso em: 21 set. 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boua-governanca.htm>. Acesso em: 24 ago. 2019.

TREVISAN, A. M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J. A.; CHIZZOTTI, J.; VERILLO, J. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia-SP: Ateliê Editorial, 2003.