

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA E DO CONTROLE SOCIAL.

Marcus Vinicius Cezar Conceição¹

Lucas Rêgo Rodrigues²

RESUMO: O presente artigo objetivou investigar a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia logrou atender aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial no que tocante à melhoria da eficiência na administração dos recursos públicos e no aprimoramento das formas de controle social sobre Administração Pública. Desta forma, destacou-se os principais aspectos que a referida lei conferiu aos Tribunais de Contas e os impactos sofridos no modo de fiscalização dos 417 municípios que compõe o Estado da Bahia. Ao final, foi possível observar que esta Instituição empreendeu esforços e adotou diversas medidas voltadas à concretização das prescrições normativas da LRF, o que resultou em um relevante avanço na concretização do Princípio da Participação Popular para o fortalecimento da democracia e efetivação do controle social.

Palavras- Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal -Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – Controle Externo- Transparência Pública.

ABSTRACT: This article aimed to investigate the performance of the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Bahia, which was able to comply with the dictates of the Fiscal Responsibility Law, in particular with regard to improving efficiency in the administration of public resources and improving forms of social control over public administration. In this way, the main aspects that the referred law conferred on the Courts of Auditors and the impacts suffered in the way of inspection of the 417 municipalities that make up the State of Bahia were highlighted. In the end, it was possible to observe that this Institution made efforts and adopted several measures aimed at implementing the normative requirements of the LRF, which resulted in a relevant advance in the implementation of the Principle of Popular Participation for the strengthening of democracy and effective social control.

Keywords: Fiscal Responsibility Law - Court of Audit of the Municipalities of the State of Bahia - External Control - Public Transparency

INTRODUÇÃO

A atuação de grande parte dos gestores dos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na gestão dos recursos públicos, sobretudo daqueles em final de mandato, sempre foi objeto de atenção e críticas no que toca ao endividamento que causavam ao setor

¹Advogado, Pós-graduando em Direito Político e Prática Eleitoral. E-mail: Marcuscezar@outlook.com.br

² Doutorando e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (2010) e pós-graduado em Direito Urbanístico e Ambiental pela PUC-MINAS, possui graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2006).

público como decorrência de práticas orçamentárias e financeiras irresponsáveis, que legavam aos sucessores verdadeiras “heranças malditas” que comprometiam a gestão futura destes mesmos entes. Este ciclo vicioso, como não haveria deixar de ser, sempre prejudicou a populações de modo geral. A inviabilização de políticas públicas necessárias ao acesso da cidadania constitucional por falta de recurso é uma das consequências mais visíveis destas práticas e um dos seus problemas mais evidentes.

O que de fato ocorreu, e, de algum modo ainda se perpetua, são condutas desidiosas ou mesmo ilegais dos chefes do Poder Executivo nos três âmbitos dos entes federados, que, enquanto autoridades responsáveis e ordenadores da maioria das despesas públicas, muitas vezes deixavam para fazer ações que demandavam um grande volume de recursos ao final de suas gestões, deixando a fatura das altas despesas públicas para seu sucessor.

Em tempos mais remotos, os instrumentos de transparência e controle do orçamento público eram mais escassos e menos eficazes, o que não permitia aos cidadãos um acompanhamento dos gastos e uma avaliação quanto a eficiência da gestão. Outros fatores contribuíam para uma certa tolerância institucional e social face este quadro fático. Conforme explica SILVA (2012), desde a década de 80 até meados dos anos 90, por exemplo, o Brasil atravessava sérias crises econômicas, a ponto de atingir em 1993 um percentual inflacionário superior a 2.500%. Consequentemente, a hiperinflação era a justificativa para os desequilíbrios financeiros e econômicos, o que dificultava a percepção da má gestão e o uso inadequado dos recursos públicos por parte da população e dos órgãos de controle.

Nesta senda, visando coibir esta práticas contrárias aos princípios constitucionais que conformam a Administração Pública, sobretudo aqueles relativos à moralidade e eficiência e, consequentemente, propiciar um melhor equilíbrio fiscal às finanças públicas surge a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, com o objetivo, entre outros, de compelir os gestores a planejar as ações e tornar público cada ato da Administração da máquina pública, deixando a cargo dos Tribunais de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, o acompanhamento, as punições e sanções para aqueles que a descumprir, conforme art. 59 da referida lei.

Os Tribunais de Contas, cuja estrutura e funcionamento encontra previsão legal no artigo 70 da CF de 88, foram designados, por sua vez, para à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, razão pela qual, estas instituições assumem inquestionável protagonismo na defesa dos pilares do constitucionalismo democrático brasileiro, entre os quais se destacam a transparência na gestão das informações e gastos públicos. Embora a história desta Instituição remeta à transição da Monarquia para a República,

sofrendo as influências dos regimes políticos de cada período, somente em 1946 surgem requisitos de acesso ao quadro de seus membros, como aquele relativo a idades. O ciclo de fortalecimento institucional dos TC'S encontra seu ápice, porém, com a Carta Magna de 1988, uma vez ali foram prescritas novas regras formais que ampliaram as funções do órgão, e, posteriormente com o advento do referido diploma legal da Lei de Responsabilidade Fiscal ora em destaque.

Neste plano, é possível afirmar que o referido diploma legal trouxe no seu contexto normativo mecanismos que possibilitaram aos Tribunais de Contas-TC's uma atuação mais intensa buscando a eficiência na Gestão da coisa pública, além de intensificar o estímulo ao controle realizado pela sociedade civil. Desta forma, a LRF atribuiu aos TC's o papel de emitir relatórios mensais da gestão dos entes, mediante a prestação de contas pelo chefe do executivo, legislativo e Ministério Público, possibilitando aos cidadãos um meio de fiscalização e uma forma de participação no controle. Todas as alterações e modernizações dos TC's, podem ser associadas a criação de tal lei complementar, visto que, o volume de trabalho e documentação recebidas pelo Tribunais e suas inspetorias cresceram consideravelmente após a lei ser sancionada.

Não obstante todo o sofisticado arcabouço legal de controle financeiro da gestão pública, donde sobressaem as responsabilidades atribuídas aos Tribunais de Contas pela Lei de Responsabilidade Fiscal objeto da presente, ainda assim a problemática da gestão de recursos públicos que escapam ao controle da Administração persiste enquanto problema a merecer atenção da doutrina especializada. Reforça esta importância a situação pandêmica que vem assolando todo o mundo, causada pelo COVID-19, o que tem demandado decisões político-legislativas em matéria orçamentária e financeira que possam contemplar a necessidade de altos investimentos e repasses de recurso do Governo Federal para Estados e Municípios brasileiros com vista ao enfretamento da crise humanitária e sanitária que assola o país.

Assim, o presente artigo, a partir de uma orientação epistemológica sociológico-jurídica, pretendeu investigar em que medida a Lei de Responsabilidade Fiscal foi efetiva na racionalização e controle dos gastos dos recursos públicos a partir da análise específica da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Para alcançar este objetivo, com arrimo em pesquisa bibliográfica e também quantitativa, o artigo destacou o papel dos Tribunais de Contas dos Municípios, evidenciando as sanções e punições vinculadas ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; enfatizando os aspectos normativos da LRF e destaque na mudança de Administração dos recursos públicos pelos Gestores Municipais, o que resulto no esclarecimento do modo como o

Tribunal de Contas atua como instituição compromissada transparência e controle social, tal como previsto na LRF.

Fez-se necessário, ainda, considerando o escopo do trabalho, a explicação dos aspectos sociais e econômicos que serviram fundamentos para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal numa perspectiva histórica, onde abordou-se, inclusive, o caminho lógico traçado pelo legislador na estrutura normativa da lei para a racionalização no uso dos recursos públicos, bem como as atribuições conferidas aos tribunais de contas em seus dispositivos normativos.

Para uma melhor compreensão do horizonte teórico e dos resultados da pesquisa mais adiante explanados, se fez relevante uma abordagem panorâmica geral sobre o sistema jurídico de controle da Administração Pública através dos Tribunais de Contas, de modo que os princípios estabelecidos pela Carta Magna como norte das ações da Administração Pública em compasso com os princípios que os reforçam insculpidos na LRF mereceram especial atenção.

Os resultados apontaram para uma atuação do Tribunal de Contas dos Municípios caracterizada pela adoção de uma série de medidas normativas e executivas comprometidas com as regras e princípios previstos na LRF. Neste cenário destacam-se resoluções e instruções que este Órgão editou para cumprir os dispositivos normativos elencados pela referida Lei complementar. Estas medidas legais cuidaram dos mais diversos assuntos, todos relacionados com o compromisso de uma maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, entre os quais se destacam: a criação do Sistema de Gestão e Auditorias- SIGA; Criação de Ouvidoria possibilitando maior participação popular para as denúncias de irregularidades cometidas pelos gestores públicos locais; Diretrizes para as Prestações de Contas pelos gestores municipais, estabelecendo normas a fim de padronizar o envio de dados e informações para o controle efetivo dos atos adotados pelos agentes públicos; Fiscalização mais rigorosa dos Portais de Transparência Municipais, assegurando o cumprimento necessário e efetivo ao Princípio da Publicidade, entre outras Resoluções que visam concretizar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, sob a égide dos Princípios de Transparência e Planejamento, que pressupõe qualquer despesa pública.

Dentro deste cenário, encontramos os Tribunais de Contas, responsável pela fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, em todas as esferas, como controle da legalidade e guardião dos princípios trazidos no artigo 37 da Constituição Federal. Daí nasce sua relevância, pois conhecer esse órgão é uma forma de acompanhar administração e conhecer a forma que vem sendo gerida as finanças públicas, possibilitando uma atuação mais efetiva do controle social, tema enfatizado através da

importância do acesso pelo cidadão no portal do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

1- A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1.1- Perspectiva histórica e evolução legislativa

No idos dos anos 80, a dinâmica da gestão pública vivenciava uma experiência comum em diversos locais do mundo, no que chamava atenção o vertiginoso aumento de endividamento do setor público causado pelo desequilíbrio entre despesas maiores que as receitas, o aumento crescente das taxas altas de juros e a desestabilização fiscal, ao que se somava o comportamento dos gestores que, ao final do mandato, contraíam grandes dívidas que ultrapassavam seu exercício, ficando sob a responsabilidade de seus sucessores. Neste contexto, o Fundo Monetário Internacional- FMI, frente a crescente globalização da economia, criou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, do qual resultou a sugestão para que países adotassem medidas de controle das finanças públicas, de transparências dos atos de governo e prestação de contas orçamentárias (FILHO, 2006).

No Brasil, o cenário interno era semelhante aos outros países, de modo que sua crescente dívida fiscal também trazia fortes impactos no cenário político, fazendo com que o Congresso Nacional se dignasse a dar cumprimento ao art. 30 da Emenda Constitucional 19/98, que estabelecia prazo de seis meses para a criação de Lei complementar para regular o disposto no art. 163 da Constituição Federal de 1988 que impõe a criação de Lei complementar para tratar de variadas temáticas relacionadas a gestão pública, entre elas, as Finanças Públicas e fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.

Visando a minimização, portanto, das condutas muitas vezes irresponsáveis e ilegais dos gestores públicos em matéria de administração recursos econômicos, foi criada a Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 04 de maio de 2000 e complementada pela Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000, que estabelece penas em caso de descumprimento da LRF, abrangendo a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Para LUQUE e SILVA (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe em seu arcabouço normativo cinco grandes objetivos, sendo eles: 1) o planejamento fiscal; 2) o disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato; 3) a definição de

condições para o endividamento e gasto financeiro público; 4) a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes; 5) a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal, para disseminar a prática da gestão fiscal responsável por todos os níveis de governo. Podemos perceber os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal logo no seu art. 1º, § 1, conforme disposição, in verbis:

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

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

A Lei complementar 101/2000 traz em seu texto normativo setenta e cinco artigos, organizados em dez capítulos. Inicialmente, o aludido diploma legal ressalta que a responsabilidade fiscal pressupõe ações planejadas e transparente visando o equilíbrio das contas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (KHAIR, 2001).

Neste sentido, logo em seu Capítulo I a lei traz à baila os sujeitos subordinados ao cumprimento do texto normativo, conforme art. 1, §§ 2º e 3, bem como fixa a Receita Corrente Líquida- RCL parâmetro de cada ente federativo, de acordo com o art. 2º, para a determinação dos limites de aplicação do seu texto normativo. Observa-se, ainda, que a lei se dedica a complementar o disposto no art. 165 da Constituição Federal, fundamentalmente o Sistema Orçamentário brasileiro, indicando o que mais deverá constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO, instrumento trazido pela CF e que tem como um dos seus principais objetivos o de ampliar a transparência do processo de elaboração do orçamento e ampliar a participação do legislativo na formulação das políticas públicas adotadas. Além disso LRF inseriu novos dispositivos a serem observados para a construção da Lei Orçamentária Anual- LOA, responsável por estimar as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos, para execução dos programas e ações governamentais.

Vale salientar, que o instrumento normativo em apreço cuidou de definir as condições para o repasse de recursos públicos para o setor privado. Nesta seara, deve-se, ainda, observar

o disposto na Lei 13.019 de 31 de julho de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil- MROSC.

A Transparência, Controle e Fiscalização, por sua vez, foi disciplinada no Capítulo IX, onde restaram firmadas as regras para Transparência da Gestão Fiscal, Escrituração e Consolidação das Contas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, Prestações de Contas, Fiscalização da Gestão Fiscal.

Diante da criação da LRF, os Tribunais de Contas tiveram seu papel destacado, afinal foram incumbidos de fiscalizar o cumprimento da lei de acordo com o art. 59 e também emitir notificações aos Poderes Federal, Estadual e Municipal, observado sua competência, quando constatarem a possibilidade de ocorrência das situações previstas no parágrafo primeiro do referido artigo. Além disso, o mesmo material legislativo conferiu competência ao Tribunal de Contas para verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder.

Essas atribuições impactaram profundamente a atuação dos Tribunais na fiscalização dos entes acerca da aplicação e gestão dos recursos públicos, conforme será demonstrado a seguir.

1.2- Atribuições conferidas aos Tribunais de Contas pela Lei De Responsabilidade Fiscal

Conforme visto anteriormente, a LRF se incumbiu de trazer em seu bojo mecanismos que visam assegurar o cumprimento do seu texto normativo. O capítulo IX, especialmente, prevê os instrumentos de transparência da gestão fiscal de ampla divulgação, inclusive de acesso público, além dos mecanismos de controle e fiscalização, como já dito anteriormente. Neste cenário de controle e fiscalização, aos Tribunais de Contas ao qual foi atribuído um papel de suma importância para o cumprimento das normas estabelecidas por esta, donde se vislumbram competências para emissão de pareceres prévios que servem à proteção da transparência fiscal. O art. 59 da referida lei é fundamental neste contexto e seu texto reforça a condição de órgão fiscalizador e auxiliar do Poder Legislativo no plano do exercício de controle interno, conforme se verifica abaixo:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - Atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

- II - limites E condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - Providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - Cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Ademais, a LRF determina o prazo de sessenta dias, após o recebimento da prestação de contas entregues pelos gestores, para que os Tribunais de Contas emitam parecer prévio nas capitais e municípios com mais de duzentos mil habitantes, caso não exista prazo diverso na Constituição Estadual ou, se for o caso, na Lei Orgânica Municipal, impedindo-o de entrar em recesso enquanto existirem prestações de contas pendentes de parecer prévio conclusivo. Para municípios que possuam menos que duzentos mil habitantes, o prazo conferido é de cento e vinte dias.

SACRAMENTO (2005) salienta que os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes ou órgãos sujeitos ao seu controle quando constatarem que: i) a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; ii) que o montante dos gastos com pessoal e os níveis de endividamento ultrapassou noventa por cento do limite; iii) que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; iv) que houve comprometimento dos custos ou dos resultados dos programas de governo e que; v) existem indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Outrossim, compete ainda aos Tribunais de Contas, ainda, a verificação dos cálculos dos limites da despesa com pessoal do art. 19 e 20 da lei, a ser realizada a cada quadrimestre. Observa-se, portanto, que a LRF ampliou consideravelmente a competência do Tribunal de Contas, de maneira que a este órgão não cabe apenas o controle de legalidade dos atos dos entes públicos, mas também deverá analisar detalhadamente as contas dos gestores, buscando a racionalização na aplicação dos recursos e coibindo condutas que causem prejuízo ao erário

2- O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATRAVÉS DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Papel do Tribunal de Contas é, segundo art. 70 da Constituição Federal, 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, mediante controle externo, a partir da atribuição dada ao Poder Legislativo. O chamado Controle, conforme Di Pietro (2000), tem a finalidade de garantir que a Administração atue em consonância com os princípios impostos pela lei e, ainda, no que se refere ao âmbito da discricionariedade da atuação dos agentes públicos, em seus respectivas de esferas de conduta.

O controle exercido pelos Tribunais de Contas como atividade fiscalizadora significa o agente político ou qualquer outra pessoa ou ente que trate com o recurso público, deve prestar contas. Além disso, deve ser analisado o atendimento à lei orçamentária, aos limites constitucionais e orgânicos, abertura autorizada de créditos, a legalidade dos atos de licitações, gastos com o pessoal, entre outros aspectos que se submetem a fiscalização, sendo, então, emitido parecer prévio pelo respectivo tribunal que nada mais é do que uma opinião que considera as normas constitucionais e infraconstitucionais para realizar a análise.

Importa ressaltar, que o Tribunal de Contas não compõe o Poder Legislativo. Conforme os ensinamentos de Carlos Ayres Brito (2001), quem assim autoriza a falar é a própria Constituição Federal, pois, em seu art. 44, anuncia que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Logo, o Parlamento brasileiro não abrange o Tribunal de Contas. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo há de se dizer para as demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada. Além disso, o art. 71 da Carta Magna, deixa claro o caráter auxiliar dos TC'S, quando diz que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o que não o torna inferior tampouco subalterno ao Parlamento.

Pela Princípio da Simetria dos poderes podemos afirmar, sem qualquer resquício de dúvida, que os Tribunais de Contas estaduais não compõem o legislativo do estado ao qual se encontram, assim como ocorre em relação ao Tribunal de Contas da União. No que toca ao plano municipal, importa registrar que não existe a obrigatoriedade da criação pelos Estados dos Tribunais de Contas dos Municípios, ficando a cargo da discricionariedade da

administração estadual a criação do Tribunal especializado, o que não exime os Municípios da fiscalização pelo TCE.

3- PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUCIONAIS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Administração Pública sustenta-se nos princípios basilares elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, sendo eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Nota-se, portanto, que a LRF se baseia nos princípios constitucionais para estabelecer seus preceitos norteadores para o equilíbrio fiscal das contas públicas, sobretudo,

O legislador, numa definição de gestão pública responsável, trouxe no bojo normativo da mencionada lei a necessidade do planejamento e transparência no âmbito financeiro público para que seja cumprido pelos gestores, dentro das ideias do Estado Democrático de Direito e participação cidadã. Neste sentido, dispõe em seu artigo 48 os instrumentos de transparência fiscal que deverão ser divulgados amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, quais sejam: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Ora, com isto é perceptível o fortalecimento pela lei em comento do princípio da publicidade previsto na Constituição Federal, inclusive por dispor da necessidade de realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Patente fica, assim, o intuito do legislador de fomentar uma administração pública mais transparente ao tempo que em que visou aproximar a sociedade do compromisso político e constitucional de efetivação do controle social sobre a Administração Pública. Neste particular, ensina Paulo Bonavides:

Constitucionalização dos princípios e regras tocantes à Administração Pública, como decorrência lógica do triunfo do constitucionalismo, somada à necessária importância do princípio democrático, permite que se imagine a publicidade como um dos meios de legitimação da Administração, pressuposto necessário à efetivação da participação popular. (2001, p.127).

A publicidade se traduz na necessidade da Administração pública de oficializar seus atos, através dos seus canais oficiais de comunicação, onde deve constar os atos, contratos e os outros instrumentos celebrados pelo ente estatal. Para Gasparini (2003), não se considera como tendo atendido ao princípio da publicidade a mera notícia veiculada pela imprensa falada, escrita ou televisiva do ato praticado pela Administração Pública, mas sim aquela feita em órgão oficial e que atenda as exigências legais, sob pena de ser tida como irregular.

Outrossim, quanto maior a transparência dos atos públicos maior a possibilidade de participação do cidadão na gestão e no controle da administração. Entretanto, não basta só a publicidade dos atos, mas que ao fazê-la seja possível verificar ao final a compreensão de todos, independentemente de qualquer nível ou classe social. Significa dizer que a publicidade tem um papel social e legal, caracterizado pela aproximação da sociedade aos atos administrativos, no sentido de averiguação das ações que estão sendo realizadas pelos gestores

O princípio da legalidade diz que diferente do cidadão, que pode fazer tudo aquilo que não for proibido por lei, a Administração Pública só deve fazer aquilo que a lei permite. Ressalta-se, deve agir conforme indicação legal. Portanto, conclui Meirelles (2009), para a Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, ao passo que ao particular é lícito fazer o que a lei não proíbe.

Neste passo, o sentido do Princípio da Moralidade é ampliar a ideia de legalidade e o que diz respeito, também, à finalidade de cada ação, que se resume em realizar uma boa administração dos recursos públicos. Insta gizar, a Administrador não poderá somente obedecer estritamente a lei, mas deverá atender os critérios de justiça, de razoabilidade e da ética, servindo, portanto, de pressuposto de validade de todo ato administrativo com a finalidade de atingir o bem comum, como Doutrina Meirelles (2009):

No cumprimento do princípio da legalidade, o administrador não tem necessidade de dedicar a sua atenção com o motivo da própria ação, pois, suficiente que se encontre autorizada por lei. O contrário, porém, acontece com o princípio da moralidade, que exige do administrador uma postura que faça com que os seus atos exteriorizem a própria ideia do dever de haver atuado com base em regras finais e disciplinas suscitadas, não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa (MEIRELLES, 2009, p.200).

A transparência pública ganhou maior sustento quando em 16 de maio de 2012 entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação que possibilitou a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, valendo para todas as esferas de poder e para os Tribunais de Contas e Ministério Público.

Com o advento da tecnologia as formas e os meios de publicidade foram ampliados, de modo que a administração necessitou se adequar aos novos padrões de comunicação e de sociedade, possibilitando uma maior difusão dos atos e acompanhamento das ações. Para Coelho (2001) as inovações tecnológicas da gestão pública enfrentam o desafio de se adaptarem à sua crescente inovação, o que fez com que governos criassem programas para implantação da sociedade da informação, a exemplo do Chamado Livro Verde, que apresenta diretrizes para estruturação de infraestruturas de comunicação, regulação, bem como o desenvolvimento das ações governamentais que também promovam o incremento da sua eficiência e da sua transparência, por meio do uso intensivo destas tecnologias.

4-O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA

4.1- Formação Histórica do TCM-BA

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, outrora denominado Conselho de Contas dos Municípios, surgiu em 17 de setembro de 1970 - anterior a Constituição Federal de 1988 vigente, frise-se. Criado por força da lei nº 2.838/1970 em um cenário econômico e social no qual o Estado passava por um processo de industrialização, o que fortalecia a importância crescente dos municípios no pacto federativo brasileiro, vez que se ampliava naquele cenário econômico o recebimento de recursos provenientes de royalties e outros repasses da União e do Estado. Naquela época, os gestores municipais não eram forçados a realizar a prestação de contas, tal qual conhecemos hoje, embora já existisse previsão constitucional para a verificação da legalidade das contas do Executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas pela Constituição da República de 1967.

Na ocasião da criação do referido Conselho, houve certa resistência de alguns gestores municipais, alegando, inclusive, inconstitucionalidade da realização das atividades de fiscalização do Conselho. A resistência era compreensível, vez que se criava uma instância pública de controle atos destes entes que não se sujeitavam a maiores formalismos.

Com a Constituição a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas ganhou reforço jurídico e foi investido de novas atribuições. Além de poder elaborar parecer técnico acerca das contas dos chefes do executivo, realiza a avaliação de legalidade da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de avaliar os atos dos processos licitatórios dos municípios jurisdicionados.

Com o advento da promulgação da a Constituição do Estado da Bahia em 05 de outubro de 1989, com arrimo no art. 91 ali previsto, ratificou-se ratifica as competências do Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios, confere-lhe autonomia administrativa e independência funcional, estabelecendo prazos para julgar contas de administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. Além disso, a Constituição Estadual estabelece que as decisões do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou multa, terão eficácia de título executivo. Vale dizer, as multas impostas aos gestores pelo TCM-BA poderão ser inscritas em Dívida Ativa, cabendo a municipalidade a efetiva cobrança e os meios necessários à garantia da quitação do débito.

Há que se considerar, ainda, a importância da Lei Complementar 06/91, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, organiza o TCM em Tribunal Pleno, Câmaras, o Ministério Público Especial de Contas, os auditores de contas e os órgãos auxiliares.

Neste sentido, o Tribunal é responsável por acompanhar mensalmente a execução orçamentária e a gestão econômico-financeira e patrimonial das 417 Prefeituras, 417 Câmaras Municipais, 104 Autarquias, 50 Consórcios, 06 Empresas Públicas, 11 Fundações Públicas, 01 Fundação Pública de Direito Privado e 01 Sociedade de Economia Mista, totalizando 1006 jurisdicionados, conforme Relatório Anual do exercício de 2020 do próprio órgão.

4.2- Mecanismos normativos adotados para atender aos preceitos trazidos pela LRF

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a forma de gestão dos recursos públicos foi substancialmente reformulada e conferiu maior rigidez ao planejamento fiscal e ao controle das despesas públicas no intuito de racionalizar a execução do orçamento. Neste cenário, o TCM-BA buscou adequar suas resoluções e instruções a fim de atender o que dispunha a referida Lei Complementar orientado os jurisdicionados como proceder para a realização de determinados atos, desde o planejamento fiscal até a despesa, na Administração Pública direta e indireta.

Sendo assim, é possível observar no portal do TCM-BA (www.tcm.ba.gov.br) alguns atos normativos do órgão para ratificar e regulamentar aos seus jurisdicionados o que preceitua a LRF. Podemos observar desde a Instrução Normativa 01/03 que orienta os gestores no que concerne a providências a serem adotadas quanto ao processo orçamentário até a Instrução Normativa 03/18 que orienta os gestores municipais quanto à incidência de recursos transferidos pela União por intermédio de programas federais no cálculo das despesas com

pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a tentativa do órgão em fiscalizar seus jurisdicionados garantindo a eficiência dos meios necessários à fiscalização efetiva e o cumprimento da legislação federal.

Neste intervalo temporal é possível verificar diversos atos outros que visam a otimização da norma para racionalização e orientação dos agentes públicos quanto a gestão do erário, a exemplo da Resolução nº 1.255/07, que considerando a efetivação de gestões municipais responsáveis e transparentes, tanto no que tange ao aprimoramento dos seus processos e procedimentos de trabalho como no que concerne ao aperfeiçoamento da própria gestão municipal, criou o Sistema de Gestão e Auditorias- SIGA que tem implicações até os dias atuais.

Por esse ângulo, ressalta-se ainda as Resoluções nº 1276/08 e 1277/08 que disciplinam a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica- FUNDEB (Lei Federal nº 11.494) e Manutenção do Desenvolvimento da Atenção Básica e a aplicação dos recursos na Saúde, respectivamente, observado o mínimo exigido constitucionalmente, sendo 25% para a educação e 15% para a saúde, informando aos gestores as ações que serão consideradas para efeito da contabilização desses percentuais mínimo exigido para cada área social.

Observando ainda os preceitos de transparência e participação cidadã, a Corte de Contas editou a Resolução nº 1294/10 que regulamenta a Ouvidoria do Tribunal como um meio de estímulo a participação da sociedade na gestão público e o fortalecimento do controle social, além da observância do aprimoramento fiscalizatório, sendo possível a realização de solicitações, informações, reclamações e sugestões com vista à correção e ao aprimoramento dos atos administrativos e de gestão praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal.

Para concluir tais exemplos, vale ressaltar a Instrução Normativa nº 02/18 que orienta aos gestores quanto a terceirização da mão de obra para efeito do cálculo das despesas com pessoal, ato que foi celebrado pelos movimentos municipalistas e a União dos Prefeitos da Bahia- UPB, por entender as dificuldades dos prefeitos em cumprir a legislação e sustentar todas as demandas municipais, seja na geração de emprego e renda, da crescimento turístico, da infraestrutura das cidades e tantos outros fatores que impactam diretamente na gestão do município e no dia-a-dia de seus moradores.

4.3- Fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Da Bahia

De acordo com Isaac Newton Carneiro (2018) a atividade de fiscalização realizada pelo legislativo, do qual o Tribunal de Contas dos Municípios é auxiliar e não subordinado, atinge não somente os atos do prefeito como também a gestão de todos aqueles que recebem, manuseiem ou respondem por valores públicos no município. Ora, a atividade de fiscalização se concentra no uso dos recursos públicos, sua origem e destinação, não possuindo caráter pessoal, pelo contrário, a fiscalização se estende para todo aquele que faça aplicação ou emprego do recurso do povo.

Ainda conforme este autor, o TCM-BA ao examinar as contas por um dos 1006 jurisdicionados, deve conduzir um olhar técnico sobre as condutas realizadas quanto o atendimento à lei orçamentária, quanto à observância aos limites constitucionais e orgânicos previstos, assim como quanto ao volume de problemas com processos específicos, tais como licitação.

Neste íterim, através da Resolução 1282/09, tornou obrigatório às prefeituras, câmaras municipais, autarquias e fundações de direito público, bem como a empresas públicas e sociedades de economia mista a remessa de informações e dados da gestão municipal pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria- SIGA. O não encaminhamento dos dados requeridos pelo sistema por quatro meses consecutivos enseja a rejeição sumária de contas do gestor responsável. Para o TCM-BA, a transferência de dados e informações municipais para o órgão pelo SIGA visa otimizar os procedimentos de auditoria a cargo do tribunal, que, reduzindo o espaço de tempo entre a ocorrência do fato e o exame de sua regularidade, concorre para evitar a continuidade de danos e prejuízos porventura incidentes sobre o erário municipal. Ora, é nítido a atenção especial do douto Tribunal aos preceitos de transparência e controle trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O SIGA é a principal captura, por via eletrônica, dos dados e informações da gestão, dotados de prazos que é estendido do primeiro dia útil do mês ao último dia do mês subsequente ao de referência. Findo prazo, o sistema é bloqueado para a remessa de novos dados. Neste sistema, o responsável deverá cadastrar, entre outras coisas, os cargos existentes no órgão, bens patrimoniais, incluindo frota de veículos, efetuar o registro do Plano Plurianual, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos movimentos contábeis, de modo a incluir a receita arrecadada, os atos de pessoal, os processos licitatórios em curso e os dados referentes às obras e serviços de engenharia. Este sistema viabiliza, inclusive, as notificações

aos chefes de poder, pois estas são feitas eletronicamente na medida em que ocorrem as prestações de contas mensais.

Para garantir a efetivação da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, será realizada a análise quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados por aqueles que gerem os recursos públicos, sendo essa fiscalização exercida mediante as prestações de contas mensais e anuais, bem como a realização de auditorias in loco, como trata a Resolução nº 1379/18 do próprio órgão fiscalizador que ressalta, inclusive, que para atendimento do art. 48 da Lei Complementar 101/2000, tais prestações de contas deverão ser disponibilizadas em meio eletrônico, de amplo acesso ao público.

Ainda para atender ao preceito de Transparência da LRF, o Tribunal de Contas baiano publicou a instrução 001/2014 que orienta aos gestores municipais e presidentes das câmaras quanto à adoção de medidas que tornem os Diários Oficiais aptos a atender a legislação vigente e que garantisse o efetivo acesso à informação. Sendo assim, se o diário for em formato digital, o que presumidamente, diante dos avanços tecnológicos, é majoritariamente utilizado, deverá atender aos requisitos de segurança e preservação de informações mediante assinatura em meio eletrônico que permita a identificação inequívoca do signatário, aferindo-se a origem e identidade do documento, com base em certificado digital do padrão Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras- ICP-Brasil, emitido por autoridade credenciada.

O preceito de transparência se mostra tão relevante que o Ministério Público Especial de Contas do Estado da Bahia expediu a Recomendação Administrativa nº 02/2020 aos chefes do executivo, secretários municipais, que durante o combate ao Coronavírus fosse criado link próprio em seu Portal de Transparência, para acesso a portal específico destinado, exclusivamente, a prestação de informações vinculadas ao combate a COVID-19, devendo constar as contratações e todas as despesas realizadas pelo município para combater a doença, fortalecendo o controle social em tempo de Pandemia reconhecida pela Organização Mundial da Saúde- OMS, para coibir o mau uso e o desvio de finalidade dos recursos recebidos pelos gestores.

Ato contínuo, fora publicada a Resolução 1426/2021 que dispõe sobre a Avaliação de Boas Práticas de Transparência Pública, que impõe as Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado da Bahia, bem como órgãos da Administração Indireta, cadastrarem o link dos seus Portais de Transparência no SIGA para que o duto órgão realize, periodicamente, o cumprimento da legislação da transparência pública.

De acordo com a referida resolução, especificamente, Art. 4, § 1º, a cada quadrimestre será realizado sorteio eletrônico de 60 entidades, entre elas prefeituras, câmaras, empresas

públicas e sociedades de economia mista, as quais terão sítios eletrônicos e portais da transparência analisados e, ao final, será emitido Relatório Técnico indicando se atende ou não aos requisitos legais.

Em paralelo, o *accountability*³ do Estado da Bahia possui sistema chamado E- TCM que permite a pesquisa por qualquer do povo dos processos licitatórios na íntegra, bem como dos processos de pagamento por competência, vale dizer, individual por cada mês referência. Assim, objetiva reunir em um único recinto todos os procedimentos processuais das prefeituras, câmaras e órgãos descentralizados dos municípios baianos para maior agilidade e transparência, eliminando assim a remessa de documentação física para o órgão. Conforme a Resolução que regulamenta o processo eletrônico no TCM-BA, tombada sob nº 1338/15, os atos processuais terão registro, visualização, tramitação e controle exclusivo em meio eletrônico e serão assinados digitalmente, contendo os elementos que permitam identificar o usuário que o praticou, sendo este responsável pela exatidão das informações prestadas.

4.3.1-Despesas com Pessoal

É sabido que o ingresso na administração pública é possível aos brasileiros e estrangeiros que preencham os requisitos da lei, através de concurso público de provas ou de provas e títulos, além dos casos excepcionais dos quais tenham a necessidade do Regime Especial de Direito Administrativo- REDA, por tempo determinado para atender à necessidade temporária interesse público, como preceitua o art. 37 da nossa Carta Magna. Assim, os atos de admissão de pessoal de provimento efetivo serão registrados pelo TCM-BA consistindo na transcrição em livro próprio, fichas ou arquivos magnéticos que reconheça a legalidade da admissão ou concessão de aposentadoria.

Embora o país enfrente um período com alto índice de desemprego, os municípios estão obrigados a cumprir os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao gasto com pessoal, compreendendo, portanto, o somatório dos gastos dos ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer

³ Na visão do International Federation of Accountants (IFAC) (2001) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados. (SIU, 2011)

natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Para tanto, os percentuais de gastos com pessoal são auferidos de acordo com a Receita Corrente Líquida, que para os municípios corresponde à Receita Total subtraídas as contribuições ao regime próprio de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência. Ou seja, a Receita compreende as transferências constitucionais e voluntárias, Royalties (quando for o caso), arrecadação tributária municipal e de acordo com o parágrafo terceiro, do artigo dois, da LRF, a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Os municípios que utilizam a maior parte dos recursos para pagamento de pessoal ficam inviabilizados de cumprir efetivamente aos programas de políticas públicas, por ser uma despesa de caráter continuado. Portanto, a LRF estabeleceu o limite global de 60% para gastos com pessoal nos municípios, sendo dividido entre 54% para o Poder Executivo Municipal e 6% para o Poder Legislativo e que deve ser verificado e controlado pelo TCM-BA em sua competência territorial a cada quadrimestre.

Todavia, a Corte de Contas do Estado da Bahia emitiu, no ano de 2018, a Instrução nº 02 que orienta os gestores municipais quanto à terceirização de mão de obra para efeito do cálculo das despesas com pessoal estabelecido na LRF. Esta instrução estabelece que não será computado como gasto de pessoal as despesas realizadas com terceirização de mão de obra, desde que sejam relativas as atividades-meio e que não exerçam atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção. Referida instrução contempla ainda as despesas de pessoal com serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos quando prestados pelos municípios indiretamente sob regime de concessão ou permissão; gastos provenientes dos contratos de parcerias concertados entre a administração pública e as entidades definidas como organizações sociais do terceiro setor; serviços oriundos dos demais instrumentos com natureza de convênio.

Por ora, embora à serviço da administração pública as empresas aloquem funcionários que não possuem nenhum vínculo jurídico ou formal com o poder público, tampouco desenvolveriam uma atividade finalística essencial da administração pública, o que justifica sua exclusão do cômputo do índice de pessoal dos municípios.

Há que se falar, ainda, na Lei Complementar nº 164/2018 que impossibilita as sanções previstas no parágrafo terceiro do art. 23 em caso de queda de receita real superior a 10% (dez

por cento) em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, quando verificada a diminuição tanto das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios- FPM como aquelas relativas à diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais, só se aplicando caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 da LRF.

Ademais, cabe ao Tribunal de Contas emitir ao Poder responsável os alertas de limite e o de natureza prudencial, ocorrendo o primeiro quando a despesa com pessoal alcança 90% do limite previsto na lei e o segundo quando a despesa com pessoal atinge 95% do limite da LRF. Neste caso, quando alcançado o limite prudencial são vedados aos Poder ou órgão: a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; criação de cargo, emprego ou função; alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; contratar hora extra, salvo as situações previstas na LDO.

4.4- As Prestações de Contas e os Pareceres Prévios

A Administração pública se sujeita como já dito, aos mecanismos de autocontrole, bem como, ao controle pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Assim, a LRF estabelece o prazo de sessenta dias para os Tribunais de Contas emitirem parecer prévio conclusivo sobre as contas dos chefes de poder, salvo quando as constituições estaduais dispuserem prazo diverso.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o termo parecer significa manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido. Assim, para que seja cumprido o dever do Tribunal é necessário, primeiramente, que os gestores cumpram seu dever de Prestação de Contas.

As prestações de contas, no âmbito do TCM-BA, deverão ser realizadas pelo E-TCM em formato PDF pesquisável, devendo, ainda, ser encaminhadas para a Câmara Municipal. Para sua consolidação, englobará as contas do Poder Legislativo e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Município, na forma estabelecida no art. 50, III, da Lei Complementar nº 101/00, tendo como anexo, entre outros, os seguintes documentos preceituados por esta Lei: Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas; Atas das audiências públicas realizadas até o final de maio, setembro e fevereiro,

conforme determina o § 4º do art. 9º; Demonstrativo dos resultados alcançados pelas medidas adotadas na forma do art. 58; Relação dos restos a pagar não processados do exercício atual e anteriores.

As Diretorias de Controle Externo analisarão e elaborarão relatório solicitando esclarecimentos sobre a documentação, atos praticados, e informações geradas pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, que será encaminhado à Secretaria Geral para fins de notificação ao gestor responsável através do sistema E-TCM, podendo, acarretar, sobretudo, os Termos de Ocorrência, os quais solicitam esclarecimento de irregularidade observada nos atos de prestação de contas e informações lançadas no sistema de auditoria.

Salienta-se que essas normas só serão aplicadas, efetivamente, as prestações de contas do exercício de 2020, conforme Resolução do TCM-BA nº 1378/2018.

O Parecer Prévio, por sua vez, auxilia ao legislativo nas análises técnicas das contas prestadas pelos gestores, tendo em vista o caráter político da análise realizada pelo parlamento municipal. Assim, a corte de contas minuciosamente avalia o que lhe é determinado pela Constituição Federal, além dos comandos normativos trazidos pela LRF, o que revela sua importância no que toca à sua capacidade de impedir que subjetividades de caráter político-partidário predominem na realização desse julgamento, ou seja, o caráter técnico do Parecer Prévio cumpre o papel de conferir maior objetividade e imparcialidade ao julgamento a ser feito pelo Poder Legislativo sobre as contas consolidadas pelo Poder Executivo de acordo com Andrada e Barros (2010).

Nos pareceres são exarados o atendimento aos procedimentos necessários à disponibilidade pública das contas para a consulta pela sociedade e os assuntos referentes ao planejamento fiscal, compreendendo a correta observância da legislação para a elaboração do Plano Plurianual- PPA, Lei Orçamentaria Anual- LOA e Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e a abertura ou não de créditos adicionais suplementares; as notificações realizadas pelas Inspetorias Regionais- IRCE quanto as informações prestadas no SIGA, as observâncias dos princípios constitucionais e as regras dos processos licitatórios, balanço orçamentário e patrimonial, restos a pagar, Dívida ativa, atendimento aos percentuais constitucionais para gastos mínimos com Educação e Saúde e despesas com pessoal, este último responsável pela rejeição de muitas contas dos gestores municipais, duodécimo, além de estabelecer as multas e sanções pelo descumprimento da Lei complementar tratada neste artigo.

Notadamente, os pareceres tiveram seu conteúdo analítico ampliado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tal constatação, basta analisarmos um parecer prévio anterior e outro posterior a vigência da lei, o que se deu pelas atribuições conferidas pela LRF aos

tribunais de Contas, que antes analisavam apenas os aspectos constitucionais quando ao planejamento fiscal, os percentuais com gastos da Saúde e Educação e a avaliação patrimonial.

Há que se falar, ainda, que as decisões do Tribunal de Contas que acarretem imputação de débito ou multas terá eficácia de Título Executivo, de acordo com o art. 71, § 3 da Constituição Federal, sendo sua execução procedida pelos artigos do Código de Processo Civil no tocante a execução de título extrajudicial, independente da inscrição na dívida ativa. Além disso, quando reprovada as contas.

Ademais o julgamento das contas, assim como acontece no Poder Judiciário, é guiado por um relator, a quem cabe fazer um exame mais minucioso e detalhado das contas sob seu exame, remetendo para a apreciação e deliberação no órgão colegiado ou plenário composto, respectivamente, por três ou sete conselheiros, resultando no parecer prévio que podem resultar na aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas apresentadas.

Especialmente, quando a decisão do Tribunal resolver reprová-las, as contas dos gestores pode imputar na inelegibilidade dos agentes nas eleições que se realizarem nos oito anos seguintes conforme previsão na Lei Complementar nº 64/90, em seu art. 1, ressalvando se a decisão não estiver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. Esta disposição teve sua redação alterada pela também Lei Complementar nº 135/2010 para atender a Lei da Ficha Limpa que busca um cenário probó para a administração pública e para a política brasileira.

Nessa questão, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal prolatou decisão em 2018 ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Com Agravo 988.482- Bahia entendendo que a inelegibilidade conferida aos gestores só se dá mediante ratificação pela Câmara Municipal sustentando a tese do Ministro Gilmar Mendes, afirmando que “o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo[...]”. No mesmo entendimento, o Ministro Ricardo Lewandowski, firmou a tese de que “[...] a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, serão exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.

4.5- A Aplicação de Multas Pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Da Bahia

A inobservância dos dispositivos legais trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal acarreta sanções tanto ao município quanto ao gestor, este último sujeito a sanções de caráter Penal, Civil e Administrativo.

Aos municípios, quando verificado transgressões à Lei Complementar em questão, como, por exemplo, a não realização efetiva da arrecadação de todos os impostos da sua competência, caracterizando a renúncia de receita; deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal são coagidos com a suspensão de transferências voluntárias, ficam impedidos de contratar operações de crédito, impossibilitados de obter as garantias da União para a contratação de operações de crédito, entre outras medidas afim de ajustar a conduta do ente perante a federação brasileira.

Cumprе enfatizar que o ordenamento jurídico brasileiro preza pela individualização da pena, sendo ainda, um princípio constitucional do direito punitivo, elencado no art.5 ° XLVI da Constituição Federal de 1988. Ademais, para a aplicação de qualquer tipo de pena é necessário que o devido processo legal seja balizado e conferir aos envolvidos a ampla defesa e o contraditório e o reexame necessário. Por isso o TCM-BA notifica aos gestores, através de seus sistemas e por Diário Oficial, quando estes são sorteados para a verificação das prestações de contas e o seu julgamento, visando garantir tais princípios.

Outrossim, cumpre ressaltar que os crimes contra a as finanças públicas não exigem o autor da reparação do dano causado ao patrimônio público. Assim, coube a Lei nº 10.028/ a responsabilidade de trazer ao ordenamento as sanções para os crimes fiscais, sendo possível a qualquer cidadão realizar a denúncia quando perceber a prática dos atos delitivos. Assim, as punições penais recairão sobre o administrador que não seguir os preceitos da LRF que vão desde a elaboração das leis orçamentárias atendendo aos requisitos e exigências legais até a correta publicação dos relatórios de gestão exigidos na lei, que será fiscalizado pelo TCM-BA e encaminhados para os órgãos responsáveis para adoção das medidas cabíveis quando identificada infração penal que extrapola competência do Tribunal à sua apreciação, podemos citar, o Ministério Público Especial de Contas.

As multas poderão ser impostas aos autores mesmo que se trate de matéria relativa à administração financeira, orçamentária, contábil, operacional ou patrimonial independente das outras sanções disciplinares de natureza civil ou criminal e deverá ser recolhida aos cofres

públicos municipais mediante a expedição da guia pelo TCM em prazo não superior a trinta dias contados da emissão do parecer prévio ou quinze dias contados da decisão. Para tanto, serão fixadas dentro dos limites estabelecido anualmente no mês de dezembro para o exercício subsequente, o limite máximo de multa aplicável para o exercício subsequente, no âmbito do TCM-BA.

Conforme a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Bahia, da mesma forma que o Tribunal de Contas da União, estabeleceu os motivos que podem acarretar a aplicação de multas aos responsáveis, sendo elas: contas julgadas irregulares; ato praticado com grave infração a norma legal; ato de gestão ilegal que resulte em danos ao erário; o não atendimento das diligências promovidas pelo Tribunal; obstrução ao livre exercício de auditorias; sonegação de processo, documento ou informação; reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal e a não obediência aos prazos estabelecidos. Por óbvio, as multas obedecerão aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade às condutas praticadas.

Ademais, faz-se necessário fazer a distinção entre Multa e Débito. Ora, o primeiro tem natureza sancionatória enquanto o segundo tem natureza de responsabilização Civil, como explica Sérgio de Castro Jr. Vejamos:

E aqui vale registrar uma distinção: embora ambos sejam expressos em pecúnia, enquanto o débito possui natureza de responsabilização civil pelo prejuízo causado ao erário (e por isso deve ser recolhido aos cofres do ente lesado), a multa possui natureza de sanção (razão pela qual, ao menos no âmbito do Estado de São Paulo, é recolhida ao Fundo de Despesa do Tribunal de Contas, legalmente constituído para esse fim).

Diferente do Tribunal de Contas de São Paulo, o TCM-BA não possui um fundo específico para o recolhimento da multa, devendo esta ser recolhida junto ao município. Todavia, a Resolução do TCM-BA nº 1124/05 estabelece a forma de pagamento e a rubrica específica para a quitação, além de informar a quantidade de parcelas mensais máxima possível para o pagamento e os elementos que devem constar no Documento de Arrecadação Municipal-DAM. No mais, fica a cargo da Resolução nº 1125/05 dispor sobre o ressarcimento no âmbito do duto Tribunal pelos gestores ou responsáveis da despesa.

4.6- O Tribunal de Contas como instrumento de Transparência: A importância do acesso pelo cidadão ao portal do TCM-BA

O ordenamento jurídico brasileiro possui diversas previsões que garantem a participação da sociedade na administração pública, tanto na Constituição Federal quanto nas demais disposições legais, buscando fortalecer o Estado Democrático de Direito e garantir a transparência na gestão da coisa pública. A Carta Magna, por sua vez, garante o direito de acesso do cidadão a qualquer informação de interesse pessoal ou coletivo, bem como o direito de petição na defesa de seus direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder e a Ação Popular para os casos de prover a cessação de qualquer ato que acarreta danos ao erário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal buscou no seu arcabouço jurídico a promoção da participação ativa do cidadão e da sociedade na administração dos recursos públicos, comprovado por todo seu contexto e preceitos de Transparência e Publicidade, pela previsão da participação popular desde o planejamento fiscal na elaboração do PPA, LDO E LOA até a publicidade dos relatórios de gestão, além da disponibilidade da prestação de contas na Câmara de vereadores, objetivando concretizar o princípio da Participação Popular nas tomadas de decisão da administração.

Desta forma para a garantia dos preceitos de transparência, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em seu portal www.tcm.ba.gov.br, facilita a disponibilização de dados e informações sobre qualquer dos 417 municípios que compõe o Estado da Bahia, possibilitando o controle social efetivo da gestão.

Ao acessar o portal do TCM-BA é possível verificar as despesas realizadas pelo município de acordo com o elemento e fonte de despesa, podendo individualizar o favorecido pelo CPF ou CNPJ, além de acompanhar o que tem sido e o que já foi gasto com Educação e Saúde no município escolhido. É possível, ainda, o acompanhamento da situação dos serviços de obras e engenharia bastando escolher o ano de início da obra e entidade responsável.

O portal do tribunal possibilita o acompanhamento das despesas com pessoal, vale dizer, é permitido acompanhar a folha de pagamento do município e verificar os salários e vantagens percebidas por cada servidor público, além de viabilizar a consulta individual do servidor através do número do Cadastro de Pessoas físicas. A sociedade tem acesso, no mais, a legislação municipal, pois o jurisdicionado é obrigado a fornecer ao TCM-BA as leis que orientam a atuação do gestor municipal, tais como: Lei Orgânica, Plano de Cargos e Salários, Lei de Diárias, Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, Leis de criação dos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistências Social, entre outras.

Tanto o cidadão quanto a sociedade civil organizada, partidos políticos se verificarem irregularidade ou ilegalidade na administração dos recursos, podem utilizar ao portal do TCM para formular denúncia que será avaliada pela assessoria jurídica do tribunal para determinar a tramitação como denuncia ou não e ao final serem julgadas como procedente, parcialmente procedente ou improcedentes.

Encontra-se disponível no portal todos os julgamentos realizados pelo Tribunal, bem como, a íntegra dos pareceres prévios e votos dos relatores de cada conta colocada sob exame, podendo ser acessado o quadro geral de contas julgadas com seus resultados divulgados nas cores verde para as aprovadas, amarelo para as aprovadas com ressalvas e vermelho para as reprovadas.

Portanto, o acesso do cidadão garante a propagação das informações e o controle que a sociedade deve buscar na administração da coisa pública, tendo as implicações no cenário público, político e financeiro do nosso país. Salienta, pois, que o controle social é mais que o dever do indivíduo, é o exercício da cidadania que tanto se faz necessário na jovem democracia brasileira que muito precisa evoluir e garantir a participação de todos nas tomadas de decisões que projetam o crescimento e o avanço do país, respeitando a igualdade tão buscada pelo art. 5º e a premissa do poder emanar do povo do art. 1º da Constituição brasileira.

Frisa-se que a atuação do poder público, na visão da ética, deve ser conduzida no sentido de garantir aos cidadãos condições que viabilizem o exercício efetivo dos seus direitos fundamentais, além de disponibilizar mecanismos suficientes a fiscalização dos serviços e das tomadas de decisões na administração pública.

Neste Diapasão, o TCM-BA não cumpre somente com seu papel institucional e constitucional, mas exerce uma função social de garantia do acesso público as informações dos municípios e prestadas por este para a verificação da sociedade se aqueles dados conferem com o que se é vivido no ente, afinal o controle exercido pelo Tribunal ainda se atém aos documentos e não a realidade que passa no cotidiano da administração pública municipal.

Assim, o controle social se materializa, entre outras possibilidades, no acesso do cidadão ao portal do TCM para acompanhamento tanto das ações desenvolvidas pelo poder público municipal em sua cidade quanto nos investimentos a termo de despesas que vem sendo executadas e priorizadas pelo gestor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, nota-se o esforço do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em atender o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, supervisionando os gastos e atos praticados pelos poderes legislativos e executivos dos municípios baianos, além de orientar na racionalização das despesas ordenadas pelos gestores públicos, com o fito de manter em equilíbrio as finanças públicas, evitar o endividamento do jurisdicionado e a utilização dos recursos públicos em prol da coletividade.

Constatou-se, que a Lei complementar nº 101/2000 impactou profundamente a atuação dos Tribunais de contas à medida que lhe atribuiu novas competências e lhe deu um novo lastro de atividade fiscalizadora, fazendo com que esses órgãos adotassem formas para atender o quanto designado pela nova legislação, como exemplo, na Bahia, a criação do SIGA e do E-TCM.

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, além de exercer seu papel atribuído pela Constituição, desenvolve as atividades de consulta e orientação aos gestores públicos que demandam as situações para um parecer, não vinculativo, do órgão. Vale dizer, o tribunal pesquisa no ordenamento as normas que tratem do assunto no sentido de direcionar o gestor a adotar as medidas corretas e legais necessárias, não significando dizer que o parecer da consulta emitido pela corte vincule a ação do gestor.

Atentando-se ao dever de Transparência na Administração Pública, buscou enrijecer a fiscalização sobre os Portais de Transparência dos municípios, a fim de identificar o cumprimento dos elementos essenciais à fiscalização da população quanto as despesas do erário público, contratações de empresas e pessoal, além de trazer informações que viabilizem o controle social das ações adotadas pela gestão municipal

Entendendo a importância da participação social, o TCM-BA criou mecanismos como a Ouvidoria para o exercício do controle social e o efetivo cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que possibilita que o cidadão informe a corte de contas, através dos seus canais de comunicação e denúncia, as irregularidades e ilegalidades cometidas pelos prefeitos e demais ordenadores de despesas, exercendo a sua cidadania na Democracia brasileira, não apenas através do voto (sufrágio universal), mas participando efetivamente do controle e fiscalização das finanças públicas.

Diante do exposto, foi possível observar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, a despeito de limitações orçamentárias, institucionais e de pessoal, empreendeu esforços para atender aos reclamos da LRF, o que revela o protagonismo dessa

instituição na sustentação das democracias contemporâneas, podendo se vislumbrar um horizonte de mudanças no comportamento dos gestores, caso ocorra um fortalecimento institucional na atuação dos Tribunais de Contas.

Sendo assim, resta destacado os impactos sofridos e a importância concedida ao Tribunal de Contas pela Lei de Responsabilidade Fiscal na sua atividade de controle externo da Administração Pública, através do seu olhar técnico e que muito contribui para o Poder Legislativo exercer com maior precisão seu papel constitucional, além de possibilitar maior participação cidadã na realização da fiscalização às contas públicas e aos atos dos gestores públicos dos municípios baianos.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RELATÓRIO ANUAL**. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/institucional/relatorio-anual/>, acesso em 01/05/2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **HISTÓRIA**. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Historia.pdf>, acesso em 10/03/2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1124/05**. BAHIA, 21 dez. 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1255/07**. BAHIA, 25 jul. 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1276/08**. BAHIA, 17 dez. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1277/08**. BAHIA, 17 dez. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1282/09**. BAHIA, 22 dez. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1294/10**. BAHIA, 16 dez. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1378/18**. BAHIA, 19 dez. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1379/18**. BAHIA, 19 dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/03**. BAHIA, 01 jul. 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/18**. BAHIA, 25 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **RESOLUÇÃO Nº 1426/21**. BAHIA, 22 abr. 2021.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do tribunal de contas do Estado de minas gerais**, [S. l.], ano XXVIII, v. 77, n. 4, outubro a dezembro 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Salvador, Revista Diálogo Jurídico, Ano I, nº 9, dezembro 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARNEIRO, Isaac Newton. **Manual de direito municipal brasileiro**. 2 ed. amp e rev./ Isaac Newton Carneiro. Salvador: Edição do Autor, 2018.

COELHO, Espartaco Madureira. **Governo Eletrônico e Seus Impactos na Estrutura e na Força de Trabalho das Organizações Públicas**. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 52, nº 2, abril-junho.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FILHO, Elmitho Ferreira dos Santos. **Atuação dos Tribunais de Contas para o Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Importância para as Punições Fiscais e Penais**. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Direito Público e Controle Externo) - Universidade de Brasília/Faculdade de Direito, Brasília, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. Saraiva: 2003.

KHAIR, Amir Antônio. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA AS PREFEITURAS**. Porto Alegre: CRCRS, 2001.

LUQUE, CARLOS ANTONIO; SILVA, VERA MARTINS DA. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. **Revista de Economia Política**, [S. l.], v. 24, n. 3, julho a setembro 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Ed, 2009.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA**, Bahia, v. 10, n. 47, julho a dezembro 2005.

SILVA, André Garcia Xerez. Comentários sobre as despesas públicas obrigatórias de caráter continuado sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal. **REVISTA CONTROLE**, CEARÁ, 2012.

SIU, Marx Chi Kong. Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **REVISTA DO TCU**, BRASÍLIA, SET/ DEZ, 2011.