
CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS: ASPECTOS PRÁTICOS E JURÍDICOS

Lucas Borges de Carvalho¹

01. Introdução

O Brasil, 11ª economia do mundo, é um país de muitos contrastes. Se, de um lado, temos modernização, indústrias, tecnologia e riqueza, de outro, temos falta de oportunidades, atraso e muita pobreza.

As desigualdades são tão grandes que estamos entre os países que possuem uma das maiores concentrações de renda do mundo. Isso significa que, segundo o Índice de *Gini*², apenas Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia possuem graus mais elevados de concentração de renda do que o Brasil.

Em outras palavras, enquanto os 10% mais ricos ficam com 50% de toda a riqueza produzida no país, os 50% mais pobres retêm apenas 10%. Aliás, a porcentagem de pobres chega a 30% da população total. (Barros, 2000, p. 24).

Salta aos olhos tamanha desigualdade num país das dimensões do Brasil. É que, diferentemente de outras nações, a sociedade brasileira dispõe, sim, de recursos suficientes para erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades. Para tanto, não basta o crescimento econômico. É preciso, principalmente, implementar políticas públicas de caráter *estrutural* – tais como universalização do ensino e reforma agrária – e *compensatórias* – tais como os programas de renda mínima.

O problema que se coloca, então, é justamente o da **má aplicação dos recursos públicos**. Estamos falando da **corrupção**, do **desvio de verbas** e da livre adoção de **práticas clientelistas e privatistas** que estamos acostumados e cansados de presenciar. Elas não apenas propiciam o enriquecimento do infrator, mas, o que é mais grave, deixam de beneficiar um número muito grande de pessoas, contribuindo para a manutenção das desigualdades.

É por tudo isso que, numa sociedade periférica e desigual como a nossa, um **efetivo controle** da aplicação dos recursos públicos pode gerar efeitos consideráveis na melhoria de vida da população. E a principal e mais eficaz forma de controle é aquela realizada pelos movimentos sociais.

Se, de fato, queremos construir uma sociedade mais justa e igualitária, precisamos considerar – melhor dizendo, não podemos ignorar – que a participação popular, o controle social e, mais especificamente, a fiscalização das contas públicas constituem, hoje em dia, um importante e, talvez, o principal caminho nessa luta.

¹ Assessor jurídico da AATR – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia.

² Elaborado pelo Relatório 2002 do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Abrange 116 países. (Cf. Rossi, p. 2002).

Partindo desse pressuposto, e sem qualquer pretensão de esgotar o tema, este texto tece algumas observações práticas sobre o processo de fiscalização de contas, considerando particularmente os aspectos jurídicos e a experiência adquirida no Programa Políticas Públicas da AATR. O objetivo, nessa perspectiva, é de instrumentalizar e incentivar práticas de controle social e, ainda, relatar e sistematizar algumas ações do citado Programa.

02. O Princípio Constitucional da Transparência

Segundo o princípio da **transparência** ou **publicidade**, todos e quaisquer atos do Estado devem ser *amplamente divulgados* e *acessíveis aos cidadãos*. Busca-se, de um lado, possibilitar o controle das ações estatais e, de outro, evitar abusos e ilegalidades por parte daqueles que exercem o poder.

Trata-se de um princípio fundamental para o processo de fiscalização de contas. Isso porque as ilegalidades e irregularidades se mantêm, em grande parte, por falta de transparência. A corrupção e a imoralidade administrativa, sem dúvida, andam de mãos dadas com o **segredo** e o **mistério**. Aliás, é nesse sentido que se costuma comparar as finanças públicas à caixa preta dos aviões. Aquela da qual só tomamos conhecimento após os desastres...

No nosso país, infelizmente, a transparência – grande inimiga dos desvios de recursos públicos – é uma norma que historicamente tem sido desrespeitada. Nós mesmos, enquanto cidadãos, muitas vezes, achamos “normal” algumas atitudes de prefeitos, vereadores e servidores públicos, como, por exemplo, quando nos é negado algum pedido de informação.

Isso ocorre porque o Estado brasileiro – desde os tempos do Brasil colônia – carrega uma herança **patrimonialista**, o que significa,

[...] uma situação em que **não há distinção clara entre o que é público e o que é privado**, o que é do reino e o que é do governante, o que é de todos e o que é do monarca. A nação dentro do patrimonialismo é entendida como uma extensão do palácio do soberano. Ele faz o que quer com a nação, e desse modo não se desenvolve a idéia de cidadania. (Pinho, 2001, p. 40).

Não é à toa, portanto, que em muitos municípios os prefeitos fazem de tudo para não disponibilizar as contas públicas ou qualquer outro tipo de informação. Falar em transparência, então, significa **cultivar a noção de público**. Isto é, lembrar a todo instante, a todo o momento, que a Prefeitura, a Câmara de Vereadores e tudo que lhes diga respeito é **público**, de todos e para o bem de todos. Por isso, temos o **direito** de ter acesso a quaisquer informações públicas.

03. O que diz a lei?

A transparência é um **direito** do cidadão assegurado na Constituição Federal:

Art. 5º. XXXIII – Todos têm **direito a receber** dos órgãos públicos **informações** de

seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade.

Art. 5º. XXXIV – São a todos assegurados, *independentemente do pagamento de taxas*: a) o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a **obtenção de certidões** em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

A Constituição também garante, especificamente, o direito do cidadão fiscalizar as contas:

Art. 31, § 3º. As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à **disposição de qualquer contribuinte**, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

E, ainda, insere a publicidade entre os princípios da Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência.

Além disso, leis recentes têm propugnado pela ampliação da publicidade dos atos oficiais. Assim, por exemplo, o art. 48, da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, que estabelece os “instrumentos de transparência da gestão fiscal”, dentre eles os pareceres prévios dos tribunais de contas, aos quais “será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos e de acesso ao público”.

Importante lembrar, por fim, que qualquer negativa em publicizar ato do poder estatal, como, por exemplo, a não disponibilização das contas, configura ato de **improbidade administrativa**³ contra os princípios da Administração pública (Lei n.º 8.429/92, art. 11, IV), punido com perda da função, suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa de até cem vezes o valor da remuneração do agente. E mais: a mesma conduta – se cometida por prefeito – constitui crime de responsabilidade (DL n.º 201/67, art. 1º, VI).

03. Como são realizadas as despesas públicas?

As **despesas públicas** são os gastos financeiros que têm a Administração com, por exemplo, remuneração de servidores, aquisição de bens, pagamento de serviços e obras e qualquer atividade que se faça necessária para a consecução dos seus fins. As despesas são realizadas de

³ A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92) é, hoje, o mais importante instrumento legal no combate à corrupção e imoralidade públicas. Enquadra-se nas punições da lei qualquer ato de agente público que viole a *probidade*, ou seja, honestidade, ética. A grande vantagem da Lei n.º 8429/92 é que ela estabelece a possibilidade de punir os responsáveis de forma mais célere e eficaz do que os mecanismos tradicionais (como a prisão, por exemplo).

acordo com a previsão feita na Lei Orçamentária Anual. Importante lembrar que nenhum gasto pode ser feito sem prévia dotação, isto é, previsão e destinação orçamentária.

Além disso, todo gasto do município deve ser **documentado**. Na verdade, até chegar ao pagamento (na “boca do caixa”, como se diz), o dinheiro público passa por várias etapas definidas pela lei. É o que se chama de **processo de pagamento**.

Em primeiro lugar, tratando-se de uma obra ou serviço será necessária uma **licitação**, ou seja, a realização de um processo público para contratação de uma empresa, que possa fazer o serviço. Feita a licitação, é firmado um **contrato** entre o Município e a empresa vencedora, no qual são estabelecidos, dentre outras coisas, o objeto, o cronograma e o valor da obra.

Vale lembrar que, *excepcionalmente*, a licitação pode ser dispensada ou inexigível, de acordo com as hipóteses previstas nos art. 24 e 25, da Lei n.º 8.666/93. Mesmo nesses casos, deve haver um processo público justificando e autorizando a não utilização do instrumento licitatório.

Iniciada a obra ou o serviço, é chegada, então, a hora do pagamento. Para que isso ocorra, é necessário o **empenho** da despesa. A nota de empenho é um documento feito pela autoridade responsável (no caso dos municípios, o Prefeito) que possibilita a reserva de receita para o pagamento de determinada despesa. É um documento muito importante porque é nele que a despesa fica registrada. Por isso, deve conter o nome do credor (para quem deve ser feito o pagamento, indicando o CNPJ ou o CPF), o valor e o motivo do pagamento (por exemplo, realização de tal obra) e, por fim, a dotação orçamentária para aquela despesa (indicação da autorização orçamentária para a realização do gasto).

Feito isso, o próximo passo é a **liquidação** da despesa. Isto é, a verificação da real existência do débito – que, a essa altura, já está consolidado na nota de empenho. Como é feita essa verificação? É preciso conferir tudo: o contrato, o valor correto a ser pago, a quem, efetivamente, deve ser pago, a nota de empenho e, principalmente, os comprovantes do serviço e da obra. Todos esses documentos devem estar corretos, sem rasuras e não devem se contradizer.

Importante notar que a **comprovação do serviço ou obra** é feita de duas maneiras. Primeiro, o funcionário responsável tem que atestar que o serviço foi, de fato, realizado. Segundo, a empresa deve fornecer uma **nota fiscal** onde também deverá ser detalhado o serviço ou obra realizada. Nunca é demais lembrar que os fraudadores costumam utilizar-se de descrições genéricas e vagas nas notas fiscais, a fim de dificultar a fiscalização.

Por último, tendo sido realizada a licitação, o contrato, o empenho e a liquidação, a autoridade competente (no caso dos municípios, o Prefeito) emitirá uma **ordem de pagamento**, que é a autorização final para que a despesa seja paga. Após a ordem de pagamento, o credor só precisa se dirigir à tesouraria (ou órgão correspondente) e pegar o dinheiro, geralmente, um cheque.

É importante conhecer as etapas e os documentos que integram os processos de despesa pública, porque são eles que estarão (ou, pelo menos, deverão estar) disponíveis, na íntegra, no período de disponibilização pública das contas.

04. Onde fiscalizar as contas públicas?

Como vimos, todas as despesas da Administração ficam registradas em documentos. Uma despesa que passa por todas aquelas etapas forma um **processo de pagamento**. Sabemos que os Municípios realizam todos os dias diversas despesas. Para cada uma delas, então, haverá um processo de pagamento específico, devidamente numerado.

Mas, o que é feito com toda essa documentação?

Todos os meses, o Prefeito tem que encaminhá-la para o Tribunal de Contas dos Municípios, no caso, para a Inspeção Regional do TCM. Imagine, por exemplo, que estamos no mês de agosto. Os processos de pagamento deste mês (agosto) têm que ser enviados ao TCM até o último dia do mês subsequente, quer dizer, até 30 de setembro. E isso se repete o ano todo.

O Tribunal, então, recebe e carimba os documentos, analisando sua legalidade, podendo requerer informações, advertir o Administrador e, até mesmo, abrir um **termo de ocorrência** (uma espécie de processo para verificar a existência de alguma irregularidade).

Cumpra ressaltar que somente vereadores e conselheiros do FUNDEF podem consultar os documentos relativos às contas na Inspeção Regional do TCM, no período que eles lá estiverem, podendo, inclusive, tirar cópia dos balancetes mensais. Não concordamos com essa limitação, já que ela claramente afronta os dispositivos legais que garantem a transparência e o direito à informação, citados acima. Mas, mesmo assim, em cidades em que houver vereadores ligados ao movimento popular é fundamental dialogar com eles e combinar uma visita ao TCM. Dessa maneira, pode-se realizar um acompanhamento mensal ou bimestral dos gastos do município, tornando mais fácil a verificação das irregularidades e uma eventual punição do agente público responsável.

Os documentos ficam no Tribunal de Contas até, no máximo, 30 de março do ano subsequente. Por exemplo, a documentação do ano de 2002, que foi encaminhada para o TCM mês a mês, retornará para o Município no final de março de 2003. Isto porque, no período de **abril a maio**, as contas públicas deverão estar disponíveis para consulta e fiscalização popular.

É a esse período (abril e maio) de cada ano que a Constituição faz referência no art. 31, § 3º. É nesta época, portanto, que deveremos ir à Prefeitura ou à Câmara para olhar, consultar e analisar os documentos referentes às despesas públicas.

Após esse período, as contas são reenviadas para o TCM (até 15 de junho), para que possa, então, emitir seu parecer, aprovando-as (com ou sem ressalvas) ou rejeitando-as e, ainda, aplicando alguma penalidade (como, por exemplo, suspensão de ato ilegal, determinação de ressarcimento de valores ao Erário e multa).

05. Como ter acesso às contas públicas?

Embora o acesso às contas seja um direito constitucional de todo e qualquer cidadão, sabemos muito bem que, na prática, os grupos dominantes e os corruptos criam todo tipo de dificuldades para aqueles que querem fiscalizar as contas.

Isso ocorre porque no nosso país vigora uma cultura política elitista, autoritária e antidemocrática. Os poderosos não estão acostumados com a participação popular e nem querem ser incomodados. Afinal, são muitas e muitas gerações de corruptos (geralmente, famílias inteiras) que vivem às custas do Estado, como se fossem donos e fazendo o que bem entendem com o dinheiro público.

O controle social do Estado, no qual se insere a fiscalização popular das contas públicas, vai, muitas vezes, deparar-se com essa cultura autoritária. É uma briga essencialmente política. E é uma briga que precisamos enfrentar. Nesse sentido é que uma das finalidades, a longo prazo, do processo de fiscalização é, justamente, contribuir para a construção de uma nova cultura política, onde prevaleçam o diálogo, a democracia e a transparência.

Temos presenciado mudanças significativas em alguns municípios do nosso Estado. Cidadãos que, antes, não tinham acesso a nenhum tipo de informação pública, incluindo aí desde uma simples cópia da Lei Orgânica ou do orçamento e, até mesmo, as contas públicas (cuja consulta era “proibida”), hoje, já conseguem dialogar com os prefeitos, vereadores, têm acesso aos orçamentos e, também, às contas públicas. É um passo pequeno, sem dúvida. Mas, por outro lado, demonstra que é possível, sim, mudar e que podemos, efetivamente, construir a democracia.

Mas, enfim, como ter acesso às contas públicas?

Em primeiro lugar, é importante que a fiscalização seja feita por um grupo de pessoas minimamente organizadas. Deve-se traçar estratégias, como, por exemplo, em que tipo de despesa se concentrar, como agir diante das perguntas dos funcionários, o que fazer com eventuais intimidações por parte dos poderosos e, ainda, traçar um cronograma de visitas, de acordo com a disponibilidade de cada um. Enfim, deve-se discutir e elaborar um **plano de ação** para os dois meses em que as contas estarão disponíveis.

Feito isso, deve-se fazer um **requerimento** (quer dizer, uma petição, um ofício) endereçado à autoridade responsável (Prefeito ou Presidente da Câmara) solicitando o acesso às contas públicas. Quanto mais pessoas assinarem, melhor. Dá mais força. Além disso, a petição deve ser feita em **duas vias**, uma para ser entregue na Câmara ou Prefeitura e outra para guardar como prova de que o requerimento foi entregue. O funcionário que receber, deve assinar e colocar a data do recebimento na cópia. **Tudo deve ser feito por escrito, documentado, fotografado, gravado etc.** Não há como provar nada “de boca”. Senão, será a nossa palavra contra a palavra deles...

A seguir, algumas observações, em forma de pergunta-resposta, sobre esse processo.

a) E se o funcionário se recusar a receber a petição?

Primeiramente, é importante tentar convencê-lo. Para tanto, é fundamental demonstrar conhecimento sobre nossos direitos. Como vimos acima, temos o direito de peticionar, de encaminhar qualquer requerimento a qualquer órgão público. Isso significa que o servidor público é **obrigado** a receber a petição. Citar o artigo, mostrar a Constituição a ele etc são bons argumentos. Se, ainda

assim, ele se negar a receber o requerimento, podemos “lembrá-lo” que ele está cometendo o crime de **prevaricação** (art. 319, CP), já que está deixando de praticar ato que é obrigado por lei a fazer.

Outra coisa que pode ser feita é uma **declaração** relatando todo o acontecido (por exemplo, “que no dia tal, às tantas horas, nós, abaixo-assinados, estivemos presente na Câmara Municipal e o servidor Fulano se recusou, indevidamente, a receber petição...”). Deve ser assinada por no mínimo duas pessoas. Além disso, deve-se encaminhar uma **representação** ao Ministério Público.

b) E se o funcionário receber, mas se recusar a assinar a cópia?

Devem ser tomadas as mesmas medidas da pergunta anterior.

c) E se não for dada resposta ao requerimento ou se a resposta demorar muito?

Neste caso, é bom dar uma olhada na Lei Orgânica. Muitas vezes, consta nela algum artigo estabelecendo o prazo máximo para resposta a requerimentos de cidadãos. Passado este prazo ou após uma semana (para aqueles municípios em que a LOM não prevê nada) deve ser encaminhado novo requerimento, desta vez mais incisivo e comunicando que serão tomadas providências (como, por exemplo, representação ao Ministério Público e acionar, via mandado de segurança, o Judiciário). Vale à pena, também, conversar com a autoridade responsável e questionar o porquê da demora.

d) E se o horário em que as contas estão disponíveis for muito curto?

Muitas prefeituras têm liberado o acesso às contas, mas têm criado algumas pequenas dificuldades que acabam por inviabilizar a fiscalização. É preciso lembrar, mais uma vez, que o acesso às contas é um direito do cidadão. Por isso, o prefeito, o presidente da Câmara e os servidores municipais **têm o dever de facilitar ao máximo o acesso às contas**. Daí que se o horário estabelecido inviabilizar o acesso (por exemplo, somente quinta-feira, das 11:00h às 12:00h da manhã), deve ser feita nova petição requerendo a fixação de outro horário. Além disso, pode-se encaminhar o caso ao Ministério Público. Veja o que diz a Resolução n.º 318/97, do TCM-BA:

Art. 4º - As Câmaras Municipais encarregar-se-ão de divulgar na comunidade, entre os contribuintes, com a necessária antecedência, em jornal local ou, inexistindo, em quadro de aviso ou mural situado em local visível, as datas exatas em que as contas anuais estarão à disposição deles.

§ 1º - O acesso dos contribuintes às contas e documentação de que trata este artigo obedecerá a regras previamente estipuladas pelas Secretarias das Câmaras, **que tudo farão para facilitar o direito a eles assegurado constitucionalmente**.

e) Em que lugar as contas devem estar disponíveis: na Câmara ou na Prefeitura?

As contas devem estar disponíveis na Câmara Municipal, embora em alguns locais uma

parte seja disponibilizada na Prefeitura (as contas do Executivo) e outra, na Câmara (as contas do Legislativo). Trata-se de algo equivocado e que fere, frontalmente, o art. 63, da Constituição Estadual.

Art. 63 - O Prefeito enviará as contas do Poder Executivo à Câmara Municipal até o dia 31 de março do exercício seguinte, cabendo ao Presidente da Câmara juntar, no mesmo prazo, as do Poder Legislativo.

§2º O Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal, em caso de não-cumprimento dos prazos estipulados no caput deste artigo, incorrerão em crime de responsabilidade, com o imediato afastamento do cargo.

f) E se as contas não forem, de maneira alguma, disponibilizadas?

Nesta hipótese, o agente estará cometendo ato de **improbidade administrativa**. Em se tratando do prefeito, estará, também, cometendo crime de responsabilidade. Além disso, constitui motivo suficiente para que o TCM rejeite as contas. Por isso, será preciso levantar todo o tipo de prova possível, como fotos, filmagens, gravações, certidões, declarações assinadas por pelo menos duas pessoas (veja a resposta à primeira pergunta) a fim de encaminhar uma denúncia ao TCM e à Corregedoria Geral da União e, ainda, uma representação ao Ministério Público.

g) Quais documentos devem estar disponíveis?

As contas devem estar organizadas em envelopes ou pastas, referentes aos meses do ano. **Devem estar obrigatoriamente disponíveis toda a documentação relativa às despesas do município**, incluindo os processos de licitação, os contratos, os empenhos, as notas fiscais etc. A documentação deve estar organizada e separada em doze lotes, referentes aos meses do ano. Não basta, portanto, colocar demonstrativos contábeis (que ninguém entende), como têm feito várias prefeituras. Se isto acontecer, deverá ser denunciado (veja resposta à pergunta *f*).

h) O cidadão tem direito a tirar cópia dos documentos disponibilizados?

A legislação não fala nada a respeito. Mas, pelo princípio de que os agentes públicos devem facilitar ao máximo o acesso às contas, entendemos que nada impede que o cidadão tire cópias – desde que acompanhados pelo servidor responsável – de alguns documentos. Além disso, o cidadão, como vimos acima, tem o direito de obter certidões, ou seja, uma declaração do funcionário atestando o teor e o conteúdo de determinados documentos. Não sendo possível tirar cópias, deve-se anotar tudo, como o objeto e o valor da despesa, o CNPJ da empresa fornecedora, datas, numeração da nota, gráfica onde foi impressa, descrição do serviço ou obra etc. Depois, em uma eventual denúncia ou representação, o TCM e o Ministério Público poderão requisitar cópias dos documentos citados.

i) O que fazer se o prefeito ameaça demitir servidores ligados ao movimento de fiscalização?

Essa realmente é uma arma – embora, ilegal – que muitos prefeitos se utilizam, valendo-se do medo e da falta de conhecimento das pessoas. E o problema é que muita gente depende de recursos municipais para sobreviver, não é mesmo? O prefeito não pode demitir nenhum servidor sem motivo, salvo em se tratando de função ou cargo de confiança (como, por exemplo, os secretários municipais). É por isso que, na maior parte das vezes, um servidor assim demitido consegue retornar ao cargo por determinação da Justiça. Essa questão deve ser tratada pelo grupo no plano de ação, no qual devem ser pensadas estratégias. Embora, de fato, *sempre haja algum risco*, o melhor meio para evitar esse tipo de coisa é a organização, a mobilização e a atuação em conjunto. Veja, também, a resposta à questão seguinte.

j) O que mais é importante e pode ser feito?

É importante tentar envolver o maior número de pessoas. Um grupo de dez tem muito mais força do que alguém sozinho. Além disso, é preciso lembrar que a transparência é nossa aliada. Daí a importância de tornar público (por meio de jornalzinhos, rádio comunitária, carro de som, boca-a-boca, falar na missa, em festas populares etc.) a mobilização para a fiscalização, a importância do controle e, enfim, explicar o que é e para que serve a fiscalização. Fazer atos públicos (como passeatas, teatro na praça) também é de suma relevância. Tentar conversar, ainda que informalmente, com juízes e promotores ou chamá-los para palestras etc. é uma forma de trazê-los mais para perto e levar ao conhecimento deles o que vem sendo feito. Por fim, é fundamental manter-se informado, conhecer a Constituição e as leis pertinentes. Estudar materiais como cartilhas, módulos, textos e livros que tratem do assunto também é muito importante.⁴

06. Uma palavra sobre o Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas sempre foram relegados a segundo plano, seja pelos estudiosos, seja pela sociedade em geral. Há aqueles que, inclusive, sugerem a sua extinção, dado serem órgãos de pouca importância e meramente burocráticos.

O principal argumento utilizado para justificar tal posicionamento é o fato dos conselheiros terem nomeação política (no caso do TCM, 2/3 indicados pela Assembléia Legislativa e 1/3 pelo Governador do Estado), de forma que os Tribunais de Contas constituíam um reduto de ex-parlamentares, sem qualquer interesse em realmente controlar a Administração.

Evidentemente, esse argumento é bastante forte e condizente com a realidade. Mas, por outro lado, é muito simplório e reducionista. Afinal, extinguir uma instituição só pelo fato dela não funcionar ou colocar todo o fardo da sua ineficácia na indicação política dos seus conselheiros é muito fácil, bastante tentador, mas (*infelizmente...*) não ajuda a resolver o nosso problema: como controlar, efetivamente, a Administração Pública?

⁴ Sobre fiscalização de contas, por exemplo, há, dentre outras, uma cartilha muito boa intitulada “**o combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**”, que pode ser encontrada na Internet, no site: www.aatr.org.br.

Na verdade, os posicionamentos negativos, amplamente aceitos sem qualquer tipo de reflexão ou problematização, decorrem, em boa parte, da falta de conhecimento acerca da atuação prática e das possibilidades de intervenção atinentes aos tribunais de contas.

Nessa medida, e partindo do pressuposto de que o TCM é (e deve ser) um forte aliado no processo de fiscalização de contas, serão expostos, a seguir, ainda que brevemente, algumas observações sobre sua atuação.⁵

A mais conhecida função do Tribunal de Contas – órgão que, vale observar, não integra e nem é subordinado ao Legislativo – é a **emissão de parecer prévio** sobre as contas públicas, no caso do TCM, sobre as contas anuais dos municípios. Trata-se de função opinativa, pois a deliberação, o julgamento final, cabe às Câmaras Municipais. Mesmo assim, o parecer do TCM só não prevalecerá por voto de 2/3 dos vereadores (art. 31, § 2º, CF).

O parecer prévio é uma avaliação global sobre as contas e a emissão de um juízo de valor sobre a gestão municipal como um todo. É nesse ponto que está a sua importância. Ora, no parecer são apontadas e constatadas irregularidades (como compras sem licitação) e ilegalidades (como não aplicação do percentual mínimo em educação) que, muitas vezes, acabam no “silêncio” da Câmara. Daí a necessidade de *politizar* o parecer prévio, vale dizer, torná-lo público, através do debate sobre seus principais aspectos e divulgação de suas conclusões.

Portanto, o parecer não é um documento feito e direcionado apenas à Câmara Municipal, mas, ao contrário, pertence a toda a sociedade. No processo de fiscalização de contas, dessa maneira, é fundamental e necessário que a sociedade organizada se “apropriar” do parecer prévio, utilizando-o como mais uma “arma” política contra os administradores corruptos.

Concomitante a isso, é claro, deve-se acompanhar a votação do parecer na Câmara, pressionando os vereadores a manter (principalmente, no caso de rejeição das contas) o opinativo do Tribunal.

Além desta função opinativa, o Tribunal de Contas exerce outra importante função, de caráter **deliberativo**, na qual julga os responsáveis pela gerência dos recursos públicos, inclusive, **aplicando-lhes penalidades**. Trata-se de uma análise individual dos atos administrativos e, ainda, das demais contas sujeitas ao seu controle (art. 71, II, CF).

Embora uma possa influenciar nas conclusões da outra, vale observar que as duas funções são independentes, de maneira que mesmo tendo sido as contas aprovadas, o TCM pode condenar o prefeito ao pagamento de multa ou outra sanção prevista em lei.

Quais os principais instrumentos de sanção de que podem se valer os Tribunais de Contas?

São eles: *a)* impor multa proporcional ao dano causado ao erário; *b)* determinar o ressarcimento de quantias desviadas ou aplicadas indevidamente; *c)* fixar prazo de até 30 dias para que o órgão ou entidade adote providências a fim de se adequar ao disposto em lei ou corrigir irregularidade; *d)* sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado; *e)* representar ao poder competente para a devida apuração de irregularidades; *f)* proceder à tomada de contas especial.

⁵ Tais considerações podem ser encontradas, com maior amplitude, em Carvalho (2003).

Assim, se no processo de fiscalização de contas foram constatadas determinadas irregularidades, a sociedade civil pode encaminhar uma **denúncia** ao TCM com duplo objetivo: (1) interferir na conclusão do parecer prévio (requerendo, por exemplo, sejam as contas rejeitadas) e (2) demandar pela condenação do administrador e aplicação de algumas das penalidades possíveis.

Como fazer e quais os requisitos para oferecer denúncia ao TCM?

A Lei Estadual n.º 006/91 (art. 82) exige que a denúncia seja *a)* redigida em linguagem clara e objetiva; *b)* contenha o nome legível do denunciante, sua qualificação, endereço e cópias de seu documento de identidade e da inscrição do CPF; *c)* esteja assinada pelo denunciante; *d)* acompanhada de indício razoavelmente convincente do fato; e, por último, *e)* indicação do exercício financeiro em que ocorreu a irregularidade.

Devemos seguir à risca estas exigências, a fim de evitar complicações “burocráticas”. Muito importante também é que a denúncia seja feita por várias pessoas ou até mesmo por entidades, a fim de dar mais força política.

Protocolada a denúncia no TCM em Salvador, é necessário acompanhar o processo. O julgamento, vale lembrar, é público. Daí ser interessante marcar presença no dia, pressionando os conselheiros.

Portanto, é preciso mudar a visão tradicional que temos acerca do TCM. Sem um Tribunal de Contas forte, o desvio de recursos públicos e a corrupção continuarão a ser práticas recorrentes. Em poucas palavras, precisamos, com urgência, ocupar os espaços democráticos, inclusive, o TCM.

07. Concluindo: a AATR e o controle social no Estado da Bahia

As reflexões expostas ao longo do texto são fruto do debate que a AATR tem efetuado, ao longo dos últimos anos, no Programa Políticas Públicas. O Programa, na sua atual versão, funciona em três etapas, nas quais são abordados, respectivamente, os seguintes temas: políticas públicas e organização político-jurídica dos municípios, orçamento público e fiscalização de contas e, por fim, conselhos gestores de políticas públicas.

O diferencial do programa reside, justamente, no monitoramento de ações dos cursistas e a prestação de assessoria jurídica, quando necessário. Neste ano, já foram encaminhadas quatro denúncias ao Tribunal de Contas dos Municípios e três representações à Procuradoria Geral de Justiça. Além destas, que contaram com a participação direta da AATR, diversas representações foram encaminhadas diretamente pelos integrantes dos cursos.

É importante frisar que o objetivo do monitoramento não é criar qualquer relação de dependência entre a AATR e os movimentos assessorados. Ao contrário, a nossa atuação tem sido subsidiária, posicionando-se na retaguarda daqueles que, de fato, devem estar à frente do processo. Daí que, por exemplo, as representações e denúncias sejam elaboradas pelos próprios cursistas que, em caso de alguma dúvida, encaminham à AATR para eventuais sugestões e correções.

Dentre os casos que estão sendo acompanhados, sobressai o do município de Xiquexique. Contando com provas contundentes, as ilegalidades são graves: variam desde a contratação de

empresas fantasmas até a falsificação grosseira de notas fiscais. Aliás, uma das empresas contratadas (ao longo de todo o ano de 2002), supostamente, estaria fornecendo peças de automóveis para a prefeitura. O “estranho” é que tal fornecedora, em verdade, é um pequeno boteco de esquina... Também “estranha” foi a contratação de uma oficina de motos para perfurar poços artesianos...

Embora ainda não tenhamos nenhum resultado, são grandes as expectativas em relação ao desenrolar das denúncias e representações. Não somente em virtude das provas que acompanham o caso, mas também pelo fato da promotora que assumiu o caso (em Xiquexique) ser bastante atuante. Além disso, a conjuntura nacional e estadual é favorável.

Por último, há outros aspectos que também demonstram a importância do Programa, mas que não estão necessariamente ligados a denúncias e representações. Trata-se da contribuição para a mudança da cultura política patrimonialista, autoritária, elitista e antidemocrática que, sabemos muito bem, prevalece no interior do Estado da Bahia. Um simples pedido de informação, a participação mais efetiva nos conselhos, a realização de audiências públicas, a intervenção ou acompanhamento do orçamento público, o diálogo com as “autoridades” (vereadores, prefeitos, secretários, juízes, promotores etc.) são ações pequenas, mas que, no longo prazo, abrem caminhos para uma transformação maior que, sem dúvida, se avizinha.

Embora esta seja a faceta menos visível da intervenção da AATR, acreditamos que se constitui na mais importante delas. A construção da cidadania e de uma cultura política democrática, participativa e plural se assenta nestes pequenos atos. O “denuncismo” é de pouca valia se não vier acompanhado de um processo mais amplo de mobilização e de formação de atores sociais autônomos e conscientes do seu papel histórico de agentes transformadores.

Pondo termo a estas reflexões, não se pode deixar de mencionar que o processo de participação e de construção da democracia e, por conseguinte, de fiscalização das contas públicas é um intenso e rico processo de aprendizado, tanto para a AATR como para os movimentos sociais. E este, não há dúvidas, é um princípio básico neste caminho.

08. Referências bibliográficas

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. **Cadernos Adenauer: Pobreza e política social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 01, p. 11-31, 2000.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, n. 231, p. 193-216, jan/mar 2003.

PINHO, Antonio. Evolução do Estado moderno. In: **A gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001, p. 27-42.

ROSSI, Clóvis. Brasil melhora, mas renda se concentra. **Folha de São Paulo**. [Edição on-line, 24 julho 2002] Disponível em www.folha.com.br. Acesso em: 25 julho 2002.