

CONTROLE EXTERNO E SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O JULGAMENTO DE CONFORMIDADE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO AMAZONAS

Juliette Reis Caldeira Pedroza¹
Nilson José de Oliveira Júnior²

RESUMO: Este artigo fundamentou-se numa pesquisa exploratória e descritiva, de natureza qualitativa e quantitativa, com procedimentos bibliográficos e documentais baseados em livros, leis e documentos de domínio público. Seu objetivo geral foi relacionar os preceitos do controle externo e social a uma análise sucinta sobre o julgamento de conformidade das Prestações de Contas dos Regimes Próprios de Previdência Social de 13 municípios do interior do Amazonas no período de 2011 a 2013. E como objetivos específicos: retratou o aspecto geral do controle na Administração Pública Brasileira, mostrou os conceitos básicos referentes ao Regime Próprio de Previdência Social e apresentou o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e suas competências quanto à fiscalização de gestão nos RPPS. Concluiu-se com esse estudo que existe a necessidade de uma maior integração entre controle externo e social por meio da interação do Tribunal de Contas com os diversos atores sociais para garantir uma governança pública mais estratégica e transparente.

Palavras-chave: Controle Externo, Controle Social, Prestação de Contas, Tribunal de Contas.

¹ Acadêmica do Curso de Administração da Universidade do Estado do Amazonas - UEA

² Orientador. Prof. MSc da Universidade do Estado do Amazonas - UEA

1 INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, como a República Federativa do Brasil, uma gestão responsável deve estar fundamentada na constante fiscalização do gerenciamento da coisa pública. Esse controle é importante para assegurar que os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, citados no artigo 37 da Constituição Brasileira de 1988, sejam cumpridos.

O Tribunal de Contas é o responsável constitucionalmente, no artigo 75, pelo controle externo, como órgão técnico que auxilia no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro público, além de ser instrumento de equilíbrio entre os Poderes, necessário ao sistema de freios e contrapesos. Sua jurisdição se estende a todos os órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, compreendendo os três níveis de Governo: O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os órgãos e entidades federais, e aos Tribunais Estaduais (TCE) compete fiscalizar todos os organismos estaduais e municipais. Além disso, é preciso destacar o Controle Social na governança pública, ou seja, a interação da sociedade civil com os diversos atores sociais para dividir a responsabilidade dessa fiscalização de uma forma estratégica e transparente.

Na jurisdição dos Tribunais de Contas, estão os regimes próprios de previdência, conhecidos como RPPS. Estes foram normatizados pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 e criados como opção de desvínculo ao Regime Geral de Previdência, para assegurar o pagamento de benefícios concedidos a seus segurados, servidores públicos vinculados à União, Estados ou Municípios (art. 40, caput, CF). Esses Regimes de Previdência são sujeitos à prestação de contas anuais e à fiscalização do Tribunal de Contas para garantir a transparência, segurança, confiabilidade, solvência e liquidez de suas gestões.

Diante desses fatos, este artigo propôs-se a uma pesquisa exploratória e descritiva por meio de livros e documentos, de natureza qualitativa e quantitativa. Com o objetivo geral de relacionar os preceitos do controle externo e social a uma análise sucinta sobre o julgamento de conformidade das Prestações de Contas dos Regimes Próprios de Previdência Social de 13 municípios do interior do Amazonas no período de 2011 a 2013. E como objetivos específicos: Retratar os aspectos gerais do controle na Administração Pública Brasileira; mostrar os conceitos básicos referentes ao Regime Próprio de Previdência Social e apresentar o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e suas competências quanto à fiscalização de gestão nos RPPS.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Para Hely Lopes (2009), o “controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”. Percebe-se que ele abrange a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, sistemas etc., para que tais atividades não se desviem dos padrões e das normas preestabelecidas, a fim de alcançar os resultados desejados.

A Constituição Federal de 1988 apresenta as principais regras orientadoras do exercício do controle da Administração Pública brasileira:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

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

Assim, por força desse princípio de simetria, os sistemas de controle nos Estados, Distrito Federal e Municípios, previstos nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, devem seguir, no que couber, as disposições relativas à União.

2.2 TIPOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Destacam-se três tipos de Controle:

a) Controle administrativo que é o “poder de fiscalização que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”, conforme Di Pietro (2007);

b) Controle judicial ou jurisdicional que para Hely Lopes Meirelles (2009) é aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Poder Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, quando realiza atividades administrativas. Esse controle ocorre em atenção ao disposto no art. 5º, XXXV, da CF: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

c) Controle Social, que por ser parte essencial da análise do artigo será tratado separadamente no próximo tópico.

2.2.1 CONTROLE SOCIAL

O controle social é exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada. O ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela Constituição Federal, estabelece diversas formas de controle social, que pode ser exercido tanto no momento da formulação da política pública como na fase de execução. Como: denunciar irregularidades aos órgãos de controle externo (CF, art. 74, §2º); propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII); examinar e questionar a legitimidade das contas de todas as esferas de governo, as quais ficarão à disposição de qualquer contribuinte no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração (CF, art. 31, §3º; LRF, art. 49); conhecer e acompanhar, em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (LC 131/2009); sugerir, criticar, reclamar ou informar a respeito de ato de gestão ou ato administrativo praticado por agente público jurisdicionado aos Tribunais de Contas, por meio da ouvidoria do Tribunal.

A esse tipo de controle podemos relacionar o conceito de Accountability, que para Paludo (2010) pode ser entendido como a “capacidade do sistema político de prestar contas de suas promessas aos cidadãos”. Assim, de acordo o mesmo autor, podemos distinguir pelo menos 3 tipos de Accountability: O horizontal que é o exercido pelos Tribunais de Contas; o vertical realizado pelos cidadãos que controlam os políticos e governos através de plebiscito, referendo e voto, ou mediante o exercício do controle social, e por fim, o accountability social (ou societal), que não está ligado ao cidadão e ao voto, mas ligado às diversas entidades sociais como associações e sindicatos.

2.3 CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO

No art. 70 da CF, caput nos diz sobre os sistemas de controle da Administração Pública no Brasil e vê-se que a fiscalização da Administração Pública Federal será exercida mediante os seguintes sistemas de controle: externo e interno.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Percebe-se que apenas o controle exercido pelo Legislativo sobre a Administração Pública, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, recebe a classificação de controle externo (CF, art. 70 a 75).

De acordo com Lima (2011), quanto ao momento da fiscalização, o controle externo pode ser classificado em: Controle prévio, exercido antes da conduta administrativa se efetivar. Possui caráter preventivo, orientador, e visa evitar a ocorrência de irregularidades; Controle concomitante, efetuado no momento em que a conduta administrativa está sendo praticada. Também possui caráter preventivo, pois permite coibir irregularidades tempestivamente, e por fim, o Controle posterior, realizado após o ato administrativo ter sido praticado. Possui caráter corretivo e, eventualmente, sancionador.

2.3.1 FUNÇÕES DO CONTROLE EXTERNO

Os Tribunais de Contas (incluindo o da União, o do Distrito Federal, bem como todos os outros Estaduais e Municipais) são os órgãos técnicos consultivos diretamente envolvidos no controle externo da Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, fiscalizando os respectivos órgãos e agentes jurisdicionados que realizam a arrecadação e a aplicação dos recursos municipais, estaduais, distritais e federais.

Quanto à natureza do controle externo, norteado pelo Art. 37 da CF/88, pode se dividir em: Legalidade, verifica se a conduta do gestor guarda consonância com as normas aplicáveis, de qualquer espécie; Legitimidade, analisa se o ato atende ao interesse público, a impessoalidade e a moralidade; Economicidade, estuda a relação custo/benefício da despesa pública. Além desses aspectos tradicionais, atualmente considera-se também: Eficiência que analisa os meios utilizados em relação aos resultados obtidos pela Administração, com critérios de custo, prazo e qualidade; Eficácia que verifica se as metas estabelecidas foram alcançadas; e por fim a Efetividade que analisa se os objetivos da ação administrativa foram atingidos, em termos de impactos sobre a população-alvo.

Conforme Lima (2009), o Tribunal de Contas possui competências que podem ser enquadradas em qualquer dos três momentos do controle. Embora suas tarefas mais

conhecidas e tradicionais sejam de controle posterior (julgamento das contas e realização de auditorias), o controle da administração pública tem evoluído para priorizar ações de controle prévio ou concomitante, a partir de critérios de materialidade, relevância e risco.

Já as funções são formas de sistematizar as diversas competências dispostas no Art. 71 da CF/88 dando uma ideia geral da natureza das atividades exercidas pelos órgãos de controle externo. Por exemplo, Hely Lopes Meirelles (2009) identifica quatro categorias: técnico-opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas.

E na jurisdição de fiscalização dos Tribunais de Contas também estão os Regimes Próprios de Previdência Social, que é o foco desta pesquisa e será abordado no próximo tópico.

2.4 BREVE DESCRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO GERAL DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

De acordo com o artigo 194 da Constituição Federal de 1988: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A CF/1988 também estabeleceu a organização do sistema previdenciário em três grandes regimes: Regime Geral, Regimes Próprios e Regime Complementar. E como o foco deste trabalho são os regimes próprios, os estudos a seguir serão concentrados apenas neles.

Os Regimes Próprios de Previdência, atendem a determinação no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, que dispõe o seguinte:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Já a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, é a norma que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Os Regimes Próprios submetem-se, como mencionado, aos critérios atuariais e contábeis, assim sendo a conta do fundo deve ser distinta da conta do Tesouro da unidade federativa e os recursos previdenciários devem ser aplicados conforme o estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), observado o estabelecido como custo administrativo.

A legislação vigente faculta aos entes públicos a criação de Regime Próprio para seus servidores efetivos, desta forma eles não são obrigados a manter um regime, podem decidir se vincular ao RGPS, e assim arrecadar as contribuições previdenciárias dos servidores e recolhê-las ao INSS, além de que, existem muitos municípios que por serem pequenos e terem poucos servidores não possuem viabilidade para que se crie um regime próprio.

A Lei nº 9.717/98 também dispõe que o ente federativo que descumprir seus preceitos estará sujeito a: ter suspenso empréstimos, financiamentos ou transferências voluntárias de recursos da União; impossibilidade de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, e de receber empréstimos ou financiamentos da União.

2.5 ESTRUTURA BÁSICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

De acordo com o Art. 2 da Resolução N.º 04, de 23 de maio de 2002 que dispõe sobre o Regimento Interno, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas:

Art. 2.º [...], com sede em Manaus, tem sua jurisdição, competência, atribuições e composição definidas neste Regimento[...]

§ 1.º A jurisdição do Tribunal estende-se aos órgãos, repartições, serviços e pessoas que, fora do território do Estado, completem os aparelhamentos administrativos estadual e municipais amazonenses.

§ 2.º Essa jurisdição alcança:

I - qualquer pessoa física, Órgão ou Entidade a que se refere o inciso II do artigo 5.º deste Regimento e que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome deles, assumam obrigações de natureza pecuniária;

E conforme o Art. 6 da mesma resolução, a estrutura e a organização do Tribunal é constituída por: Corpo Deliberativo; Direção-Geral; Corregedoria-Geral; Auditores. Além disso, estão sob a subordinação da Direção-Geral do Tribunal: Secretaria de Controle Externo; Secretaria Geral; Consultoria Jurídica; Auditoria Interna e Comissões: Permanentes, de Licitação, de Cadastro e as Processantes. E ainda há o corpo deliberativo do Tribunal que é

constituído por três Órgãos Colegiados: Tribunal Pleno, composto por sete conselheiros e a Primeira e Segunda Câmara, cada uma com três Conselheiros.

Ainda, segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – Lei Nº 2.423/96, compete ao Tribunal:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, auxiliar dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais, no controle externo, nos termos da Constituição Estadual.

A Lei Nº 2423/96 ainda define os seguintes procedimentos:

Art. 7º - Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - prestação de contas, o procedimento pelo qual pessoa física, órgão ou entidade, por final de gestão ou por execução de contrato formal, no todo ou em parte, prestarão contas ao órgão competente da legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos orçamentários, da fidelidade funcional e do programa de trabalho;

II - tomada de contas, ação desempenhada pelo órgão competente para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que deixarem de prestar contas e das que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte, ou possa resultar danos ao erário devidamente quantificado;

III - tomada de contas especial, a ação determinada pelo Tribunal ou autoridade competente ao órgão central do controle interno, ou equivalente, para adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos na legislação em vigor, para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano;

Quanto ao julgamento das tomadas e prestações de contas, ela dispõe no art. 22 da referida Lei que podem ser julgadas, quanto a conformidade, como: regulares, regulares com ressalvas e irregulares.

De acordo com o art. 23 da mesma Lei, para serem consideradas regulares, as contas devem ser julgadas com quitação plena ao responsável. Para Chaves (2007) “são aquelas que expressam, de forma clara e objetiva, exatidão dos demonstrativos contábeis, legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis.

Já para serem regulares com ressalvas, de acordo com Chaves (2007) “são aquelas que evidenciam impropriedades ou qualquer outra falha de natureza formal, sem que resulte danos ao erário”. E conforme a Lei Nº 2423/96:

Art. 24 - Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

E para serem irregulares, conforme Chaves (2007), são contas com ocorrências de:

- Omissão no dever de prestar contas;
- Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

E de acordo com o art. 25 da Lei supracitada, quando julgar as contas irregulares e houver débito, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida de juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa, proporcional ao dano.

E por fim, quanto aos prazos de entrega de balanço da contas e emissão de parecer, o Art. 29, determina que o balanço das contas será remetido ao Tribunal de Contas até 31 de março de cada ano, juntamente com as peças acessórias e relatório circunstanciado do Executivo e Legislativo Municipal e que o Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas.

Como o foco do artigo são as prestações de contas dos Regimes Próprios de Previdência Social do Amazonas, será abordado a seguir o setor específico, responsável por essa fiscalização.

2.5.1 SETOR DE FISCALIZAÇÃO DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO TCE-AM

A Resolução N° 06, de 28 de fevereiro de 2013 dispõe sobre o setor específico do TCE-AM que é responsável pela análise técnica das prestações de Contas dos Regimes Próprios de Previdência Social pertencentes à Administração Indireta Municipal e Estadual, que possuem contas apartadas, ou seja, separadas das contas do Prefeito e do Governador.

Essa Resolução afirma que compete ao setor realizar auditoria de gestão no RPPS do Estado do Amazonas e de seus municípios e que envolverão as seguintes áreas: Contribuições

previdenciárias; investimentos; avaliação atuarial; contabilidade previdenciária; compensação previdenciária e organização administrativa.

De acordo como Art. 3 dessa Resolução, sobre as contribuições previdenciárias compete ao setor:

I - fiscalizar a arrecadação das contribuições previdenciárias dos RPPS sob jurisdição deste Tribunal;

II - submeter à apreciação do Tribunal Pleno, após ser ouvida a SECEX:

a) informação acerca das irregularidades detectadas nas contribuições previdenciárias devidas pelos RPPS;

b) relatório sobre a previsão da receita das contribuições previdenciárias constante da Lei Orçamentária Anual - LOA dos entes jurisdicionados;

c) relatórios sobre os demonstrativos previdenciários e comprovantes dos repasses e recolhimentos aos RPPS dos valores decorrentes das contribuições, aportes de recursos e débitos de parcelamento;

III - repassar ao setor competente a análise das deduções no limite das despesas de pessoal apresentado nos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF referentes aos recursos que custeiam o pagamento dos inativos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e da compensação previdenciária.

Parágrafo único. O Tribunal poderá, por decisão da maioria de seus membros, comunicar ao Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP do Ministério da Previdência Social - MPS sobre as irregularidades detectadas nas contribuições previdenciárias devidas pelos RPPS.

Já o Art. 4 dispõe sobre os investimentos:

I - efetuar, de ofício, a coleta de dados e a análise, por meio da emissão de relatório, da aplicação dos recursos dos RPPS;

II - analisar e expor, por meio de relatório, sobre o Demonstrativo de Política de Investimentos - DPI expedido pelos RPPS;

III - elaborar relatório sobre o Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR dos RPPS encaminhado pelos jurisdicionados a esta Corte de Contas;

IV - monitorar as disponibilidades financeiras vinculadas aos RPPS aplicadas no mercado financeiro em conformidade com as regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN;

V - examinar os relatórios de investimentos emitidos pelas entidades credenciadas e contratadas pelos RPPS;

VI - emitir informação sobre a avaliação de desempenho das aplicações dos RPPS efetuadas pelas entidades credenciadas;

VII - expedir parecer sobre os relatórios acerca da rentabilidade e riscos dos investimentos realizados pelos RPPS e submetidos às suas instâncias superiores.

Em seguida, no art. 5 trata sobre a avaliação atuarial:

I - Analisar e elaborar relatório sobre:

a) situação financeira e atuarial dos RPPS sob jurisdição deste Tribunal apresentado no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO do ente federado que tenha previdência oficial;

b) avaliação atuarial inicial e em cada balanço emitida pelos RPPS;

c) Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA;

d) projeção atuarial dos RPPS incluída no último Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO.

II - verificar se as alíquotas das contribuições previdenciárias estão de acordo com o cálculo atuarial inicial, com as reavaliações atuariais anuais e com as legislações Municipais e Estadual.

E ainda, o art. 6 dispõe sobre a contabilidade previdenciária:

I - examinar os procedimentos contábeis orçamentários e específicos dos RPPS em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;

II - analisar e elaborar relatório sobre:

balancete mensal;

balanço orçamentário;

balanço financeiro;

balanço patrimonial;

demonstrações das variações patrimoniais.

E por fim, quanto a compensação previdenciária e a organização administrativa:

I - examinar as solicitações das compensações previdenciárias realizadas pelos RPPS sob jurisdição deste Tribunal;

II - fiscalizar a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP;

III - verificar a existência de unidade gestora única de RPPS nos entes federados sob jurisdição deste Tribunal;

IV - acompanhar o recenseamento previdenciário realizado pelos RPPS;

V - monitorar a disponibilização ao público dos critérios e parâmetros adotados pelo ente federado para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência oficial;

VI - comprovar a existência e a eficácia do colegiado criado com participação paritária de representantes do governo e dos servidores dos poderes do ente federado, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar a administração dos RPPS;

VII - analisar a criação e utilização da taxa de administração de acordo com a legislação previdenciária.

E, de acordo com o Art. 8º dessa Resolução o setor deve implementar, dentre outras, as seguintes ações para viabilizar a auditoria de gestão dos RPPS: efetuar o planejamento e o monitoramento de suas ações; realizar auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos RPPS, de ofício, com apoio da SECEX, ou por provocação dos legitimados; sugerir ao relator a assinatura de prazo para que o jurisdicionado corrija eventual ilegalidade ou irregularidade observada pelo setor; propor ao relator a aplicação de multas regimentais por descumprimento das determinações do Tribunal de Contas do Estado e apoiar a Escola de Contas Públicas - ECP na difusão do conhecimento, com a participação em cursos, palestras, seminários, e na elaboração de cartilhas orientadoras e demais ações que venham ao encontro do fortalecimento da gestão do RPPS.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos foram aplicados da seguinte forma:

Quanto aos objetivos, os métodos utilizados foram o exploratório e o descritivo. O primeiro de acordo com Gil (2008) proporciona maior familiaridade com o problema e já o segundo conforme a mesma autora é utilizado para descrever as características de determinadas populações ou fenômenos.

Já os procedimentos utilizados foram o bibliográfico e o documental, pois utilizou-se obras já publicadas sobre o tema e bases primárias, como os documentos: “Controle de Contas Anuais – Administração Indireta do Interior” e “Relação de todos os agentes públicos em exercício”, disponíveis no site do TCE-AM e legislações de domínio público. A diferença de acordo com Gil (2008) está na natureza das fontes, pois esta última forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaboradas de acordo com o objeto da pesquisa.

Quanto à natureza, a pesquisa foi qualitativa e quantitativa. Conforme Vergara (2005), os dados podem ser tratados de forma quantitativa, utilizando-se tanto procedimentos estatísticos, quanto de forma qualitativa, apresentando-os de forma mais estruturada, através da interpretação empírica oriundas da análise de documentações.

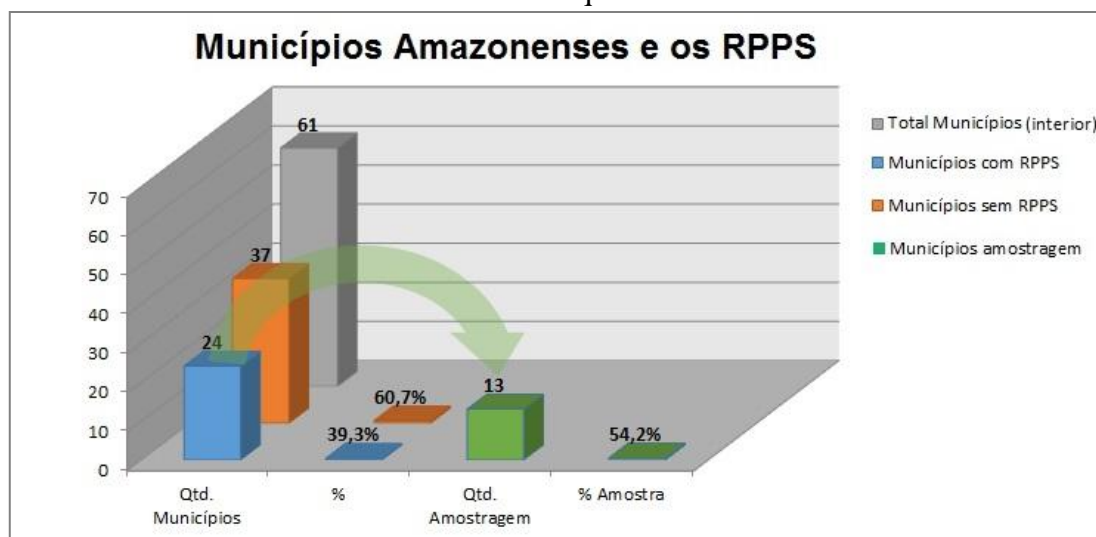
O universo da pesquisa foram os 61 municípios do interior do Estado, dos quais 24 possuem Regimes Próprios de Previdência Social. A amostra foram os 13 municípios com prestação de contas julgadas, nos exercícios fiscais de 2011 a 2013.

No tratamento e análise de dados: foram abordados na pesquisa bibliográfica os aspectos gerais do controle na administração pública brasileira, os tipos de controle da administração pública com destaque ao controle social; as classificações do controle com ênfase nas funções do controle externo. Além de uma breve descrição do funcionamento geral de Regime Próprio de Previdência Social no Brasil, da estrutura básica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas como um todo, com destaque ao setor específico de fiscalização dos RPPS. Já na pesquisa documental realizada no mês de outubro de 2016, observou-se a situação de julgamento de conformidade das prestações de contas dos RPPS de acordo com o status: regular, regular com ressalva e irregular, de 13 municípios, ao longo dos exercícios fiscais de 2011 a 2013. E para cumprimento do objetivo geral, relacionaram-se essas análises documentais ao papel e às funções de controle externo e social.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com informações do TCE-AM, atualmente dos 62 municípios do Estado, existem 24 Regimes Próprios de Previdência no interior e 2 na Capital, um estadual e outro municipal. O que equivale a 40,32% (25/62) dos municípios com RPPS em todo o Estado. Mas o foco deste artigo são os RPPS do interior do Estado. Este recorte foi realizado em virtude da dificuldade de acesso e comunicação no interior, por isso há maior necessidade de um panorama relacionado à situação de conformidade das Prestações de Contas desses Regimes Previdenciários.

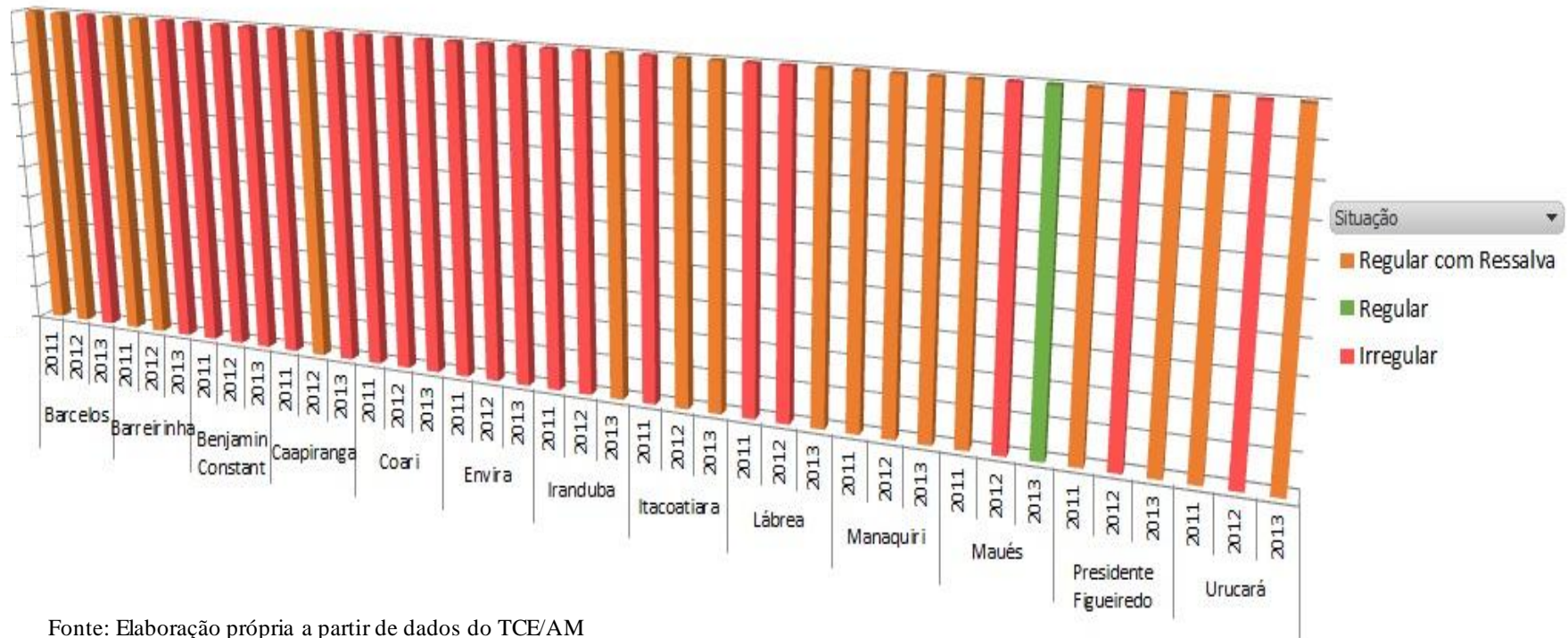
Gráfico 1 – Panorama dos dados da Pesquisa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE/AM

O gráfico 1 demonstra que dos 61 municípios do interior, 24 possuem Regimes Próprios de Previdência, o que equivale a 39,3%. A amostra da pesquisa foi definida de acordo com a quantidade de RPPS com prestações de contas apartadas e julgadas no período de 2011 a 2013. Este último é o exercício fiscal mais recente, visto que o Tribunal de Contas deve emitir parecer sobre a prestação anual de contas, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento. Com isso, foram analisados nesta pesquisa 13 municípios que correspondem a 54,2% dos RPPS existentes atualmente no Estado do Amazonas.

Gráfico 2 – Situação de julgamento de conformidade das contas dos Regimes Próprios de Previdência Social de 13 municípios do Interior do Estado do Amazonas, nos exercícios fiscais de 2011 a 2013.

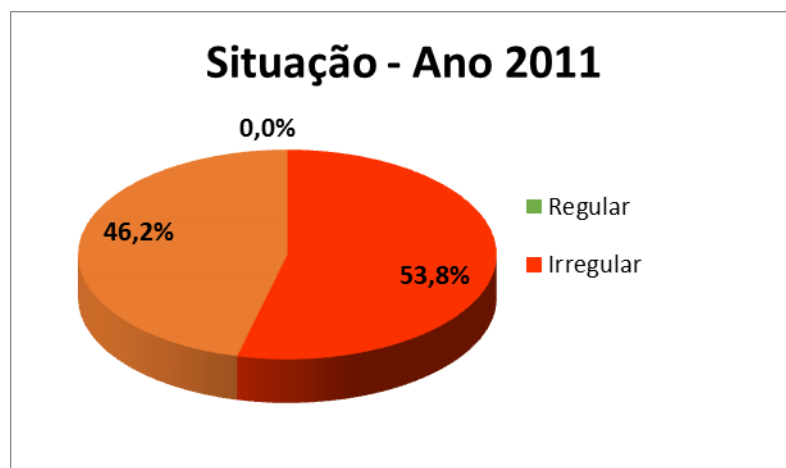


O gráfico 2 demonstra a situação julgamento de conformidade das contas dos 13 RPPS, nos anos de 2011 a 2013. Numa análise por município percebeu-se que as contas de:

- Barcelos e Barreirinha, em 2011 e 2012, foram julgadas como regular com ressalva e em 2013 foram reprovadas;
- Benjamin Constant, Coari e Envira foram reprovadas nos três anos consecutivos;
- Caapiranga foram julgadas irregulares em 2011 e 2013, mas em 2012 foi aprovada com ressalva;
- Iranduba e Lábrea foram reprovadas em 2011 e 2012, contudo consideradas regulares com ressalvas em 2013;
- Itacoatiara julgadas aprovadas com ressalva em 2012 e 2013, porém irregular em 2011;
- Manaquiri foram consideradas regulares com ressalvas nos três anos consecutivos;
- Maués foi aprovada com ressalva em 2011, reprovada em 2012 e em 2013 foi aprovada. Possui a única prestação de contas considerada regular no intervalo do período pesquisado;
- Presidente Figueiredo e Uruará foram aprovadas com ressalva em 2011 e 2013, além de irregulares em 2012.

Nos próximos três gráficos analisou-se a quantidade de contas julgadas como regulares, irregulares e regulares com ressalvas em cada ano estudado.

Gráfico 3 – Análise Percentual da situação de Julgamento das Prestações de Contas dos RPPS no ano de 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE/AM

No gráfico 3 percebe-se que no ano de 2011, 53,8% foram julgadas irregulares e os 46,2% restantes foram consideradas regulares com ressalvas. Não houve conta considerada regular neste ano.

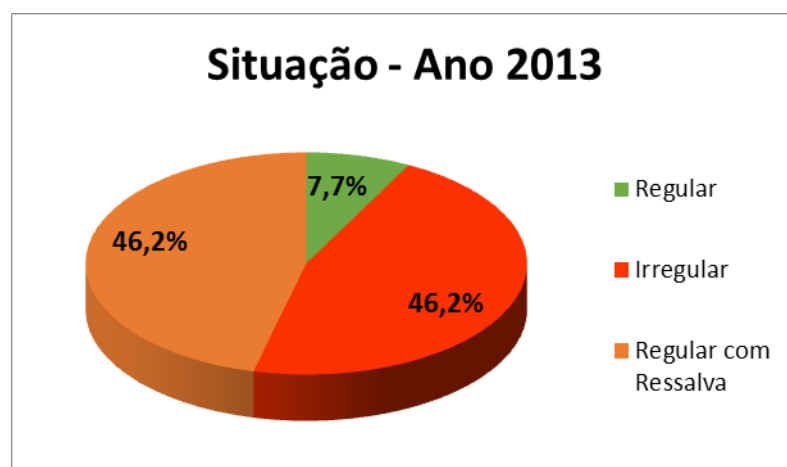
Gráfico 4 – Análise Percentual da situação de Julgamento das Prestações de Contas dos RPPS no ano de 2012.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE/AM

No gráfico 4 observou-se que no ano de 2012, as contas julgadas irregulares aumentaram para 61,5% e as consideradas regulares com ressalvas diminuíram para 38,5%. E também não houve conta considerada regular neste ano.

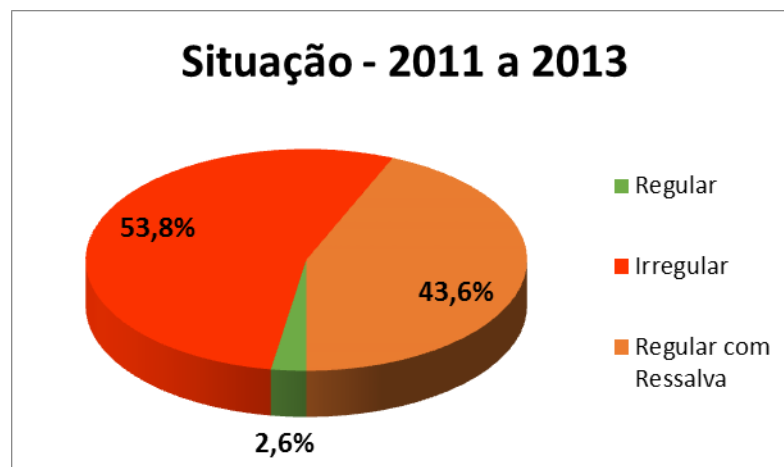
Gráfico 5 – Análise Percentual da situação de Julgamento das Prestações de Contas dos RPPS no ano de 2013.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE/AM

No gráfico 5 verificou-se que no ano de 2013, as contas julgadas irregulares diminuíram em relação ao ano anterior para 46,2% e as consideradas regulares com ressalvas aumentaram para 46,2%. E diferente dos dois anos anteriores, houve uma conta considerada regular que representou 7,7% do total das contas julgadas.

Gráfico 6 – Análise Percentual Geral da situação de Julgamento das Prestações de Contas dos RPPS nos anos de 2011 a 2013.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE/AM

No gráfico 6 levou-se em consideração a situação geral de julgamento de conformidade das contas dos RPPS nos anos de 2011 a 2013. E percebeu-se que nos três anos estudados as contas julgadas irregulares equivalem a 53,8%, as consideradas regulares com ressalvas a 43,6% e apenas 2,6% foram julgadas regulares.

Pode-se relacionar esse resultado à atuação do controle externo e social. O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas possui um quadro limitado de pessoal, pois, de acordo com a lista de servidores disponibilizada no site do Tribunal, existem apenas 2 analistas de controle externo lotados no setor específico, envolvidos diretamente na finalidade de fiscalização dos 26 RPPS existentes no Estado. Apesar do Tribunal cumprir o dever de emitir parecer sobre a prestação anual de contas em tempo hábil, é preciso verificar a sua atuação no controle prévio e concomitante para analisar a situação dos RPPS e propor possíveis intervenções. Enfim, é necessário agir de forma integrada com os diversos atores sociais envolvidos: cidadãos, políticos e sociedade civil organizada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, os objetivos específicos da pesquisa foram retratados no referencial teórico e na análise de resultados. Na pesquisa bibliográfica foram abordados: os aspectos gerais do controle na administração pública brasileira; os tipos de controle da administração pública com destaque ao controle social; as classificações do controle com ênfase nas funções do controle externo. Além de uma breve descrição do funcionamento geral de Regime Próprio de Previdência Social no Brasil, estrutura básica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas como um todo e depois o setor específico de fiscalização dos RPPS. Já na pesquisa documental observou-se a situação de julgamento das prestações de contas dos RPPS de 13 municípios, ao longo dos exercícios fiscais de 2011 a 2013, de acordo com o status de conformidade: regular, regular com ressalva e irregular. Por fim, cumpriu-se o objetivo geral do artigo ao relacionar os preceitos do controle externo e social à análise documental elaborada anteriormente

E diante disso, percebe-se que para uma avaliação contínua norteada pela legalidade dos atos e probidade na gestão do erário, é necessário que o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas estabeleça parcerias para integrar as atividades de controle e exercer a prática do Accountability. Tanto o horizontal que deve ser exercido por ele, quanto o vertical que é exercido pelo controle social por meio de sua interação com a sociedade civil e os diversos atores sociais para garantir governança pública estratégica e transparente. Assim poderá ocorrer com mais frequência o controle prévio e o concomitante que permitiriam coibir irregularidades tempestivamente. E não apenas o posterior, com caráter corretivo e sancionador, que não se mostra suficiente para inibir a recorrentes irregularidades nas prestações de contas.

A pesquisa limitou-se a dados de domínio público, em virtude de algumas dificuldades no acesso a informações mais detalhadas que possibilitariam análises mais aprofundadas quanto às atividades do setor específico de fiscalização dos RPPS: como as principais irregularidades encontradas nas prestações de contas; o quanto das multas aplicadas são realmente pagas e até mesmo a sustentabilidade desses Regimes Próprios para verificar se são mais vantajosos que o Regime Geral Previdenciário. Com isso, tornou-se um estudo sucinto, com o intuito de alertar sobre a situação desses sistemas e contribuir para pesquisas futuras na área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS, Tribunal de Contas. **Lei N° 2423/96, de 10 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Diário Oficial do Estado do Amazonas. Manaus, AM, 10 dez. 1996. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2016;

AMAZONAS, Tribunal de Contas. **Resolução N.º 04, de 23 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Diário Oficial do Estado do Amazonas. Manaus, AM, 23 mai. 2002. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2016;

AMAZONAS, Tribunal de Contas. **Resolução N.º 06, de 28 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre a criação de setor específico de controle externo de regime próprio de previdência social na estrutura orgânica e operacional do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717compilado.htm>. Acesso em 16 jun. 2016;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 16 jun. 2016;

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500>. Acesso em: 16 jun. 2016;

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas : teoria e jurisprudência**. Niterói: Impetus, 2007;

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007;

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010;

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 400 questões**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2007;

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009;

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: CAMPUS, Maio/2010;

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.

ABSTRACT

This article was based on an exploratory and descriptive qualitative and quantitative research, with bibliographic and documentary procedures based on books, laws and documents in the public domain. Its general objective was to relate the precepts of external and social control to a succinct analysis on the conformity assessment of the Accounts Payments of the Social Welfare Regimes of 13 municipalities in the interior of Amazonas in the period from 2011 to 2013. And as one of the objectives Specific aspects of control in the Brazilian Public Administration, the basic concepts related to the Social Welfare Regime. In addition to this, he presented the role of the State Audit Court of the State of Amazonas and its powers regarding the supervision of management in the RPPS. It was concluded with this study that there is a need for a greater integration between external and social control through the interaction of the Court of Auditors with the various social actors to ensure more transparent and strategic public governance.

Keywords: External Control, Social Control, Accountability, Court of Auditors.