



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**AMALIA BORGES DÁRIO**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: estudo de caso em uma Secretaria do  
Estado de Santa Catarina**

**FLORIANÓPOLIS**

**2012**

**AMALIA BORGES DÁRIO**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: estudo de caso em uma Secretaria do Estado de Santa Catarina**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Contábeis do Centro Sócio-Econômico, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Professor Orientador: Flávio da Cruz, Msc.

**FLORIANÓPOLIS**

**2012**

**AMALIA BORGES DÁRIO**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: ESTUDO DE CASO EM UMA SECRETARIA  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Esta monografia foi julgada adequada para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada obtendo a nota final \_\_\_\_\_ atribuída pela banca examinadora constituída pelo professor orientador e membros abaixo mencionados.

Florianópolis, SC, 28 de novembro de 2012

---

Professor Roque Brinckmann, Dr.  
Coordenador de Monografia do Departamento de Ciências Contábeis

---

Professor Flávio da Cruz, Msc.  
Orientador

---

Professor Orion Augusto Platt Neto  
Membro da banca examinadora

---

Professor Vladimir Arthur Fey  
Membro da banca examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Registro aqui meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que conviveram comigo nesse conturbado período de TCC e últimas disciplinas do curso.

Aos meus pais, que me proporcionaram estar aqui hoje, meu agradecimento especial. Sem eles esta trajetória seria impossível ( clichê, mas verdade incondicional). Eles relevaram meu atraso para completar o curso, relevaram a desistência de outra graduação e me incentivaram a continuar, afinal, antes tarde do que nunca, certo!? Muito obrigada pelo voto de confiança e por toda mordomia que vocês me proporcionam! Amo vocês!!

Aos meus familiares e namorado que lidaram com meu humor e meus momentos de fúria, aos meus colegas de trabalho que aguentaram meus “colapsos nervosos” e a minhas amigas que muito me ouviram, obrigada pela paciência e compreensão!

Aos meus amigos da Prestação de Contas da SOL que, em primeiro lugar, tornaram meus dias de trabalho na Secretaria muito mais divertidos e agradáveis. Em segundo lugar, agradeço pela ajuda com a coleta de dados para a pesquisa. Preciso agradecer especialmente à Claudinha, que me ajudou inúmeras vezes na montagem do questionário, e ao Felipe, que me atendeu inclusive nos finais de semana para tirar minhas dúvidas. Obrigada a todos pela oportunidade de conviver com vocês!

Ao meu orientador pela paciência, dedicação e disposição. Obrigada pela colaboração para a concretização deste trabalho e por contribuir na minha formação profissional.

A todos aqueles que me incentivaram, ajudaram e que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão dessa importante etapa. Obrigada!

[...] De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.

Rui Barbosa

## RESUMO

DÁRIO, Amalia Borges. **Tomada de Contas Especial:** estudo de caso em uma Secretaria do Estado de Santa Catarina. 57f. Monografia (Curso de Ciências Contábeis). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

Prestar contas constitui ônus de qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Em caso de irregularidade ou dano ao erário a prestação de contas deve entrar em tomada de contas especial (TCEsp), que visa obtenção do ressarcimento aos cofres públicos. Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo investigar os fatos motivadores que levaram as prestações de contas à TCEsp, no exercício de 2009 a 2011, referente aos fundos da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL). A pesquisa se enquadra quanto à natureza como descritiva, à lógica como indutiva, à abordagem como qualitativa e o procedimento técnico como documental e estudo de caso. A população em questão são todas as prestações de contas levadas a TCEsp, no período de 2009 a 2011, sendo a amostragem não probabilística por acessibilidade. Para a coleta de dados foram utilizadas as publicações no Diário Oficial catarinense e um questionário com escala psicométrica e uma entrevista não estruturada. A investigação nas publicações no Diário Oficial demonstrou que 222 prestações de contas foram encaminhadas à TCEsp no período analisado. A amostragem composta por 158 prestações de contas, demonstrou que 84% estavam em TCEsp por omissão no dever de prestar contas, 11% por irregularidades na aplicação dos recursos e 5% por não terem suas contas aprovadas. Com a aplicação do questionário, pôde-se perceber uma série de problemas na estrutura organizacional da Secretaria, além de falhas nos controles internos. Assim, conclui-se que o fato motivador mais frequente para as prestações de contas serem encaminhadas à TCEsp é a omissão no dever de prestar contas, corroborando com outros estudos sobre a matéria.

**Palavras-chave:** prestação de contas, controle interno, controle externo, tomada de contas especial.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CGU – Controladoria Geral da União

EFS - Entidades de Fiscalização Superiores

FUNCULTURAL – Fundo Estadual de Incentivo à Cultura

FUNDESORTE – Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte

FUNTURISMO – Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo

IN – Instrução Normativa

SEITEC – Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte

SOL – Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCEsp – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1.	TEMA E PROBLEMA.....	10
1.2.	OBJETIVOS .....	12
<b>1.2.1.</b>	<b><i>Objetivo geral</i> .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.2.</b>	<b><i>Objetivos específicos</i>.....</b>	<b>13</b>
1.3.	JUSTIFICATIVA .....	13
1.4.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	14
<b>1.4.1.</b>	<b><i>Enquadramento metodológico</i>.....</b>	<b>14</b>
<b>1.4.2.</b>	<b><i>Procedimentos para revisão de literatura</i> .....</b>	<b>15</b>
<b>1.4.3.</b>	<b><i>População e amostra</i> .....</b>	<b>16</b>
<b>1.4.4.</b>	<b><i>Procedimentos para coleta e análise de dados</i> .....</b>	<b>17</b>
1.5.	DELIMITAÇÃO E LIMITAÇÕES DO ESTUDO .....	18
1.6.	ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO .....	19
<b>2.</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>20</b>
2.1.	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	20
<b>2.1.1.</b>	<b><i>Constituições brasileiras e o Tribunal de Contas</i>.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1.2.</b>	<b><i>Tribunais de Contas Estaduais e Municipais</i> .....</b>	<b>24</b>
2.2.	CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	27
<b>2.2.1</b>	<b><i>Controle externo</i>.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.2</b>	<b><i>Controle interno e Prestação de contas</i> .....</b>	<b>32</b>
2.3.	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	35
<b>2.</b>	<b>DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>38</b>
<b>3.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>
	<b>APÊNDICE – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES.....</b>	<b>54</b>
	<b>ANEXO – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO, CULTURA E ESPORTE .....</b>	<b>56</b>



## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, e no mundo, a história evidencia que a relação entre governo e povo nem sempre é amistosa quando se trata de impostos e valores monetários. Em situações extremas, a tensão entre os dois lados provocou revoluções e movimentos que acarretaram em morte e mudanças no rumo da história. Foi justamente esse contexto, além de outros fatos e circunstâncias, que trouxe a necessidade e a exigência de órgãos responsáveis pela fiscalização das contas públicas.

A Constituição Federal de 1988 expressamente consigna em seu artigo 70 que “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, assuma obrigações de natureza pecuniária”, prestará contas (BRASIL, 1988, art. 70, § único).

Este dever de prestar contas emana do princípio da indisponibilidade do interesse público. Tal princípio é um dos pilares do regime jurídico-administrativo<sup>1</sup> e significa dizer que a administração pública não é a dona da coisa pública, tampouco seus agentes os são (ALEXANDRINO; PAULO, 2010). Ela apenas gere os bens e interesses alheios, ou seja, do povo. Por esse motivo, houve a necessidade de consignar na Carta Magna a obrigatoriedade de prestar contas e demonstrar a regular aplicação dos recursos por se tratar do patrimônio de terceiros.

Os Poderes Legislativos de cada esfera do governo exercem, como competência privativa, o controle externo com o auxílio dos Tribunais de Contas. No caso de Santa Catarina, cabe à Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), exercer o controle da fiscalização contábil, financeira e orçamentária no Estado.

O Tribunal de Contas, com o objetivo de verificar a regular aplicação dos recursos públicos, analisa as prestações de contas. Além dessa fiscalização externa,

---

<sup>1</sup> O outro princípio é o da supremacia do interesse público, que embora não esteja enunciado na Constituição, é um princípio implícito. Decorre dele que, quando existir conflito entre o interesse público e o particular, deverá prevalecer o primeiro, desde que sejam respeitados os direitos e garantias individuais expressos na Carta Magna, ou dela decorrentes.

o controle interno de cada Poder também é responsável pelo exame contábil, financeiro e orçamentário.

Entre outras competências, o Tribunal de Contas do Estado é responsável por fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, e das subvenções a qualquer entidade de direito privado, conforme Constituição do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1989, art. 59, inciso VI).

No caso de quem administra recursos públicos descentralizados por meio de convênio, ajustes, auxílios ou subvenções prestam contas aos órgãos repassadores dos recursos, e não diretamente ao Tribunal de Contas. Portanto, serão remetidas ao Tribunal de Contas, para apreciação e julgamento, aquelas prestações de contas que manifestarem irregularidade na aplicação dos recursos públicos. Este processo de julgamento da lacuna na prestação de contas é a chamada Tomada de Contas Especial (TCEsp). Assim sendo, é o Tribunal de Contas que busca o ressarcimento do prejuízo verificado (AGUIAR *et al*, 2008).

Embora, muitas vezes, os termos *tomada de contas especial e prestação ou tomada de contas* sejam utilizados com sentido semelhante, eles apresentam significados distintos. O primeiro refere-se a uma ação desempenhada pelo órgão competente, na forma de um processo formalizado e com rito próprio, que se destina a apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública e obter o respectivo ressarcimento (BRASIL, 2007a; SANTA CATARINA, 2008; SANTA CATARINA, 2012).

Já prestação de contas é um procedimento no qual o responsável, dentro dos prazos fixados em lei ou regulamento, por iniciativa própria, apresenta a documentação destinada a comprovar a regularidade do uso, emprego ou movimentação dos bens, numerário ou valores que lhe forem entregues ou confiados. Ou ainda, quando o Tribunal ou o órgão competente desempenha ações com vistas a obter a documentação, nos casos em que a legislação específica não obrigue o responsável a prestar contas regularmente (SANTA CATARINA, 2006a).

Em Santa Catarina, a TCEsp é disciplinada pelo Decreto n.º 1.977, de 9 de dezembro de 2008, o qual regulamenta a matéria no âmbito da administração pública direta e indireta Estadual, e pela Instrução Normativa n.º TC-13/2012, que

regulamenta a matéria no âmbito da administração direta e indireta, Estadual e Municipal.

O objetivo precípua da instauração da TCEsp é a obtenção de ressarcimento ao erário, visto que existindo conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro. Porém, vale ressaltar que a TCEsp é medida de exceção, devendo ser adotada somente quando as providências administrativas não forem suficientes para a recomposição do patrimônio público.

Neste contexto, com o objetivo de minimizar a lacuna no conhecimento científico existente sobre o tema, busca-se estudar a TCEsp no Estado de Santa Catarina.

### 1.1. TEMA E PROBLEMA

Pelos motivos mencionados anteriormente, qualquer dispêndio de dinheiro público deve ter sua aplicação comprovada. Dessa forma, quando, por algum motivo, esta comprovação é insuficiente ou apresenta alguma inconsistência há previsão de instauração de tomada de contas especial.

No âmbito federal, a TCEsp é prevista pela Constituição Federal em seu artigo 70 e 71, e disciplinada pela Lei n.º 8.443/92 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) - e Instrução Normativa n.º TCU-56/2007.

Tendo em consideração o princípio da simetria constitucional, em Santa Catarina a matéria é regulamentada pela Carta Magna, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000), Decreto Estadual n.º 1.977, de 9 de dezembro de 2008 e Instrução Normativa n.º TC-13, de 12 de março de 2012.

O Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC), no que concerne à matéria em epígrafe, também é regido pelos diplomas legais supracitados.

Este sistema foi instituído pela Lei n.º 13.336, de 8 de março de 2005, e objetiva prestar apoio financeiro e financiamento de projetos voltados à infra-

estrutura necessária às práticas da Cultura, Turismo e Esporte, mediante a administração autônoma e gestão própria dos respectivos recursos.

Além de projetos específicos relativos a cada setor apresentados por agentes que se caracterizam como pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, órgãos públicos de turismo, esporte e cultura das administrações municipais e estadual.

Por meio do Fundo Estadual de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL), do Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO) e do Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte (FUNDESPORTE), o SEITEC atua transferindo recursos mediante convênio ou instrumento congênere do Estado de Santa Catarina a pessoas físicas ou jurídicas.

Além da Lei n.º 13.336, os fundos são regulamentados pelo Decreto Estadual n.º 1.291, de 18 de abril de 2008 e Decreto Estadual n.º 127, de 30 de março de 2011, a vigorar a partir de 31 de outubro de 2012, conforme Decreto n.º 997, de 30 de maio de 2012.

Tendo em vista que a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL) repassa recursos públicos por meio de apoio financeiro, é ônus do recebedor do recurso prestar contas à Secretaria.

Nesta perspectiva, o presente estudo abordará a instauração de TCEsp das prestações de contas dos fundos SEITEC da SOL.

Quando se trata de incentivo financeiro, como no caso da Secretaria em questão, o Estado está disponibilizando à pessoa física ou jurídica, privada ou pública, recurso público para a realização de um objetivo de interesse comum dos partícipes por colaboração recíproca.

Com base nisto, é fato preocupante a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos, já que o auxílio em questão é dinheiro público que deve ser aplicado em benefício do interesse público.

A transferência de recurso do governo ao proponente ocorre por provocação deste. Dessa forma, deve haver, por parte dos requerentes, conhecimento da legislação vigente para prestar contas da melhor e mais transparente maneira

possível. De maneira alguma o proponente pode justificar suas falhas e/ou ilícitos na prestação de contas alegando desconhecimento da lei<sup>2</sup>.

No entanto, se o Estado prestar auxílio aos proponentes no sentido de dirimir dúvidas e esclarecer a maneira correta de desembolsar o dinheiro público e prestar contas poderia haver uma diminuição do número de instauração de TCEsp.

A questão do estudo, portanto, configura-se através da seguinte pergunta: *no Estado de Santa Catarina, quais os fatos motivados mais frequentes para encaminhamento de prestações de contas à tomada de contas especial?*

## 1.2. OBJETIVOS

A presente pesquisa apresenta um objetivo geral, do qual seu alcance é complementado com os objetivos específicos estabelecidos a seguir.

### 1.2.1. Objetivo geral

Para a efetiva investigação acerca da questão proposta, o presente trabalho monográfico apresenta como objetivo geral: investigar os fatos motivadores que levaram as prestações de contas à tomada de contas especial, nos exercícios de 2009 a 2011, referente aos fundos do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte.

---

<sup>2</sup> Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

### 1.2.2. Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral serão contemplados os seguintes objetivos específicos:

- a) verificar quantas tomadas de contas especiais foram instauradas, no período compreendido entre 2009 e 2011;
- b) verificar os fatos motivadores mais frequentes apresentados nos processos que foram para a tomada de contas especial;
- c) investigar possíveis fragilidades do SEITEC no auxílio aos proponentes, referente ao processo de prestar contas; e
- d) investigar e citar algumas medidas acautelatórias e preventivas que poderiam ser adotadas pelo SEITEC para minimizar as inconsistências apresentadas nas prestações de contas.

### 1.3. JUSTIFICATIVA

Este estudo justifica-se por sua relevância no contexto governamental em função do controle das contas públicas exigido pela Carta Magna. Neste contexto governamental, esta pesquisa poderá auxiliar o gestor público a adotar medidas mitigadoras e de correção para o processo de prestar contas. A possibilidade de diminuir o número de prestações de contas que vão à TCEsp poderia minimizar os custos públicos relativos ao Tribunal de Contas e, em última instância, poderia diminuir danos ao erário.

Além disso, o processo de TCEsp ainda não foi foco de estudo do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina. O presente trabalho poderá contribuir para um melhor entendimento dos procedimentos adotados nas prestações de contas pelos órgãos competentes e evidenciar à sociedade a importância do controle das contas públicas.

Outro fator que justifica a viabilidade da pesquisa é a experiência profissional da pesquisadora; foi servidora pública da Secretaria e estava lotada no Setor de Prestações de Contas. Dessa forma, tornou-se viável a coleta de dados, além de haver maior compreensão do processo de prestar contas dentro do órgão em questão.

#### 1.4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção será apresentado o enquadramento metodológico da pesquisa, bem como os procedimentos para a revisão de literatura, população e amostra e os procedimentos para a coleta e análise de dados.

##### **1.4.1. Enquadramento metodológico**

O presente estudo tem como objetivo investigar os fatos motivadores que levaram as prestações de contas à TCEsp no exercício de 2009 a 2011, referente aos fundos da SOL. Portanto, constata-se que, em se tratando da natureza do objetivo, essa pesquisa é descritiva (GIL, 1999), já que apresenta como objetivo primordial à descrição das características desse fenômeno.

Quanto à lógica da pesquisa, caracteriza-se como indutiva (RICHARDSON, 1999), pois partirá do particular, por meio da observação criteriosa dos fenômenos concretos da realidade e das relações existentes entre eles, para se chegar à generalização.

O procedimento técnico utilizado para coleta de dados, para atingir o objetivo geral e aos dois primeiros objetivos específicos, está definido como pesquisa documental, visto que tais dados abrangem todas as prestações de contas do SEITEC que foram à TCEsp e não receberam tratamento analítico.

Em relação ao terceiro e quarto objetivo específico, o procedimento técnico caracteriza-se como estudo de caso, que é “uma inquirição empírica que investiga

um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas" (YIN, 1989, p. 23).

Assim sendo, a fonte de dados da pesquisa é primária e secundária (RICHARDSON, 1999). Os dados primários correspondem àqueles referentes ao objetivo geral e ao segundo, terceiro e quarto objetivos específicos, que serão coletados diretamente na Secretaria. Já os dados secundários referem-se ao primeiro objetivo específico, que serão coletados nos Diários Oficiais do Estado de Santa Catarina.

Quanto à abordagem do problema, pode-se considerar a presente pesquisa como qualitativa (RICHARDSON, 1999), uma vez que objetiva investigar os fatos motivadores que levaram as prestações de contas à TCEsp examinando e refletindo sobre as percepções para obter um entendimento dessas atividades sociais.

#### **1.4.2. Procedimentos para revisão de literatura**

A pesquisa bibliográfica para a elaboração desta monografia realizou-se em sete periódicos e congressos que possuem sítio eletrônico disponível para pesquisa, além de livros da área de contabilidade, visitas à biblioteca universitária e acesso a demais sítios eletrônicos.

As revistas e os congressos em análise foram: Revista de Contabilidade e Organizações, Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Revista Universo Contábil, Revista de Administração Pública, Pensar Contábil, Contabilidade Gestão e Governança, Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração e Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.

A busca dos artigos para compor o referencial teórico foi realizada abrangendo o período de 2000 a 2011 nos sítios eletrônicos dos referidos periódicos e congressos. A investigação deu-se através das seguintes palavras-chaves - tanto



no singular quanto plural: controle externo, *accountability*, Tribunal de Contas, prestação de contas e tomada de contas especial. Em relação a esta última, nada foi encontrado.

Por se tratar de um tema público específico e pela escassez de publicações tratando diretamente do tema, usou-se como base o manual prático de Ubiratan Aguiar *et al* (2008) intitulado: Convênios e Tomadas de Contas Especiais – Manual Prático. Além disso, foram amplamente utilizadas às legislações pertinentes ao tema, como também pronunciamentos, manuais e instruções das próprias Cortes de Contas.

#### **1.4.3. População e amostra**

A população em questão são todas as prestações de contas do SEITEC levadas à TCEsp, no período de 2009 a 2011. Isto não significa dizer que o número de prestações de contas em TCEsp corresponde ao número de entidades com pendência. Isto porque uma mesma entidade pode ter uma, ou mais, prestações de contas em situação de tomada de contas especial.

Após estabelecer a população, ou seja, identificar o número total de prestações de contas em TCEsp no período definido no estudo, a amostragem não-probabilística foi atingida através da acessibilidade, a fim de cumprir o segundo objetivo específico (BARBETTA, 2008). Dessa forma, “embora se tenha a possibilidade de atingir toda a população, retiramos a amostra de uma parte que seja prontamente acessível” (COSTA NETO, 2002).

Assim, entende-se amostra como parte dos elementos da população em questão, enquanto a amostragem é o processo de seleção da amostra (BARBETTA, 2008).

#### **1.4.4. Procedimentos para coleta e análise de dados**

O procedimento para a coleta de dados iniciou com a investigação no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina de quantas prestações de contas a SOL remeteu à TCEsp, desde as publicações do ano de 2009 até 2011. Tal procedimento atendeu ao primeiro objetivo específico da pesquisa.

Para atingir o segundo objetivo específico, a amostra foi definida pelo procedimento de amostragem por acessibilidade, conforme explicação ao fim da subseção anterior.

Com os motivos coletados e organizados eles foram separados em grupos, tais como: omissão no dever de prestar contas, irregularidades na aplicação dos recursos e não aprovação da prestação de contas. Dessa forma, entende-se ter analisados os fatos motivadores mais frequentes que levaram as prestações de contas à TCEsp.

Vale ressaltar que as prestações de contas são documentos públicos e podem ser acessadas por qualquer cidadão. Porém, os dados referentes aos motivos que as levaram à TCEsp foram alcançados através de documentos internos da SOL, cuja autorização para investigação foi concedida pelo departamento jurídico da Secretaria.

Para atingir o terceiro e quarto objetivo específico do estudo foi aplicado um questionário (apêndice) com os servidores da Secretaria, especificamente os lotados no SEITEC: Gerência de Projetos de Turismo, Gerência de Projetos de Cultura, Gerência de Projetos de Esporte e setor de Prestação de Contas (para entendimento do organograma da SOL, vide anexo).

Concomitantemente com a aplicação do questionário, foi realizada uma entrevista não estruturada para esclarecer pontos referentes às afirmativas do questionário. A amostra não probabilística dos servidores foi alcançada por meio de acessibilidade.

Destaca-se que o Setor de Prestação de Contas é integrante da estrutura do SEITEC (vide anexo). Porém, após mudança na estrutura organizacional do Estado, através da Lei Complementar n.º 534, de 20 de abril de 2011, este Setor ficou fora

de qualquer estrutura da SOL. Ainda no ano de 2012 não foi contornada essa situação na legislação e o Setor de Prestação de Contas encontra-se no limbo da estrutura organizacional da Secretaria.

Além da ausência de previsão do Setor, dada com a alteração da Lei Complementar supracitada, o Regimento Interno da SOL ficou desatualizado e até o momento não foi modificado.

O questionário visou à análise criteriosa por parte dos servidores a respeito das possíveis fragilidades apresentadas pelo SEITEC em relação ao processo de prestar contas. Foram aplicadas seis questões com respostas em escala psicométrica. Ao responderem as questões, os perguntados especificam seu nível de concordância com a afirmação.

A última questão foi discursiva e objetivava o apontamento de medida(s) acautelatória(s) e preventiva(s) que poderiam ser adotadas pelo SEITEC para minimizar as inconsistências apresentadas nas prestações de contas.

## 1.5. DELIMITAÇÃO E LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O presente estudo limitou-se a atender seus objetivos, conforme descrito na seção 1.2 e seus procedimentos metodológicos, descrito na seção 1.4. Cumpre elucidar que, como delimitação do estudo, foram utilizadas, sob o aspecto normativo, as Portarias de instauração de TCEsp publicadas pela SOL, desde o ano de 2009 até o término do ano de 2011.

As limitações do estudo estão relacionadas à falta de identificação de pesquisas correlatas, visto que o tema, até onde foi possível investigar, mostrou-se pouco debatido no meio científico. Além disso, o material que se conseguiu acessar nem sempre se mostrou atualizado, uma vez que a legislação é dinâmica.

Sobretudo, destaca-se a dificuldade encontrada em relação a escassez de dados publicados pela própria Administração. Não foi encontrado na base realizada junto ao TCE/SC nenhum dado oficial do Estado de Santa Catarina a respeito de

tomadas de contas especiais ou quantidade de recursos públicos que não tiveram uma boa e regular comprovação de sua aplicação.

Outro aspecto que também se tornou relevante como limitador do estudo foi a ausência das publicações do Diário Oficial de Santa Catarina em meio eletrônico, para o período em questão, tornando a pesquisa delongada. Porém, para futuras pesquisas, esta limitação provavelmente não será enfrentada por pesquisadores no assunto, visto que foi implantado o Diário Oficial *online* para o Estado de Santa Catarina.

Somado a este contexto, a SOL é uma Secretaria com poucos anos em exercício, passou por diversos gestores e seu primeiro concurso público ocorreu somente em 2010 (cinco anos após a instituição dos fundos). Dessa forma, o setor responsável pela análise e controle das prestações de contas sempre sofreu com a escassez de recursos humanos, ausência de treinamentos e aparente desinteresse dos gestores. Por isso, nos anos iniciais da Secretaria, pouco controle adequado se tinha em relação a tomada de contas especial.

Por último, é indispensável registrar que as tomadas de contas especiais instauradas entre 2009 e 2011 não necessariamente dizem respeito as prestações de contas realizadas nestes anos, visto que a detecção de alguma irregularidade pode ser realizada a qualquer tempo. Além disso, dano ao erário é imprescritível, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2008). Sendo assim, o estudo limitou-se a verificar somente o quantitativo de instaurações de tomadas de contas.

## 1.6. ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

A organização do presente trabalho monográfico está disposta em quatro capítulos. São eles: a introdução, onde se buscou (i) contextualizar sobre o tema de pesquisa e definir o problema de pesquisa, (ii) apresentar o objetivo geral e objetivos específicos, (iii) justificar, (iv) apresentar a metodologia da pesquisa onde se abordou o enquadramento metodológico, o procedimento para revisão de literatura, a população e amostra e os procedimentos para coleta e análise de dados e (v)

delimitar e limitar o trabalho; o referencial teórico que está dividido em (i) contextualização histórica, (ii) controles na administração pública e (iii) tomada de contas especial para dar um apanhado geral, a fim de oferecer ao leitor embasamento sobre o tema; e, por fim, a discussão e análise dos resultados seguido das considerações finais. Ao final destes capítulos estão apresentadas as referências bibliográficas que compuseram o estudo, além do apêndice e do anexo.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo apresenta-se tópicos que abordam os principais temas relacionados à TCEsp. Encontra-se dividido nas seguintes seções: contextualização histórica, controles na administração pública e tomada de contas especial.

### **2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

No Brasil, a criação de controles não foi tarefa fácil para os que fizeram história no país, segundo o que se pôde perceber da leitura realizada nos textos pesquisados. Diversas iniciativas assinalaram historicamente as tentativas pela institucionalização de um Tribunal de Contas no Brasil.

Ainda no período colonial, em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias, jurisdicionadas a Portugal, objetivando o controle (BRASIL, 2012a). Eram também chamadas Junta da Administração e Arrecadação da Real Fazenda que, de acordo com a Receita Federal (BRASIL, 2012b), eram constituídas pelo Governador e Capitão General. Ainda eram compostas por deputados, nas capitanias litorâneas, o Intendente da Marinha e Armazéns Reais, o Procurador da Coroa e Fazenda Real, o Tesoureiro, o Contador e o Escrivão da Junta.

Em 1808, quando D. João VI estava no poder, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, ao qual era atribuído acompanhar a execução da despesa pública (BRASIL, 2012c).

Em junho de 1826, José Ignácio Borges e Felisberto Caldeira Brandt, o Visconde de Barbacena, propuseram ao Senado do Império, pela primeira vez no Brasil, a implantação de um Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2006b; BRASIL, 2012c). O projeto de implantação era baseado no sistema francês - exame *a posteriori* -, o qual foi combatido pelo Conde de Baependi, que preconizava o exame prévio (BARBOSA, 2001).

Doze anos mais tarde, em 1838, o projeto do Marquês De Abrantes também não foi implantado. Porém, os esforços e iniciativas não se inquietaram. Em 1845, Manoel Alves Branco, Ministro da Fazenda, propõe a criação do Tribunal de Contas. Ideia acolhida teoricamente, porém não concretizada (BARBOSA, 2001; SANTA CATARINA, 2006b).

Além daqueles que tentaram implementar um controle de contas, houveram aqueles que apoiaram as ideias. Foi o caso de: Pimenta Bueno, no seu *Direito Público Brasileiro* (pág. 90) em 1857; o escritor cearense José de Alencar em 1861; Silveira Martins em 1878; Afonso Celso, o Visconde de Ouro Preto, em 1879 e o Ministro João Alfredo em 1889 (BARBOSA, 2001).

Somente em 1890 com a queda do Império e as reformas político-administrativas da incípida República é que se tornou realidade a criação do Tribunal de Contas (BRASIL, 2012c; BARBOSA, 2001). Assim, logo após a Proclamação da República Brasileira o projeto de ter uma Corte de Contas Brasileira foi realizado.

Em 7 de Novembro de 1890, o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, encaminhou ao chefe do Governo Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, o Decreto n.º 966-A que criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia (BRASIL, 2012c; BARBOSA, 2001; CARVALHO; SILVA, 2004). Assim, o TCU não julga pessoas, mas contas.

Rui Barbosa, em sua exposição de motivos, declarou (BARBOSA, 2001p. 60):

O governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem proporvos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

De acordo com o artigo 1º do Decreto em epígrafe, incumbia ao Tribunal de Contas “o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República” (BRASIL, 1890, art. 1º).

Conforme Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2012c), a instalação do Tribunal só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, por força do Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, no governo de Floriano Peixoto.

Percebe-se, portanto, que os Tribunais de Contas Brasileiros, antes mesmo de nascer, passaram por situações de recusa, adaptação e críticas. Além disso, apesar de ultrapassadas as barreiras sociais e políticas para sua implantação, até os dias atuais os Tribunais de Contas recebem desaprovações. Muitas delas decorrentes da falta de compreensão das impossibilidades e das limitações da Corte de Contas.

### **2.1.1. Constituições brasileiras e o Tribunal de Contas**

O Brasil, ao longo de sua história, teve sete constituições. A cada alteração de Constituição o Tribunal de Contas sofria mudanças nas suas competências e até na abrangência de seus trabalhos. Nesta seção serão abordadas as principais mudanças ocorridas a cada nova Constituição.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 institucionalizou o Tribunal de Contas e estabeleceu, em seu artigo 89, que ficaria a cargo deste órgão liquidar as contas da receita e da despesa antes de serem prestadas ao Congresso (BRASIL, 2012c; BARBOSA, 2001).

Em 1934, com a nova Constituição, o Tribunal de Contas ficou disciplinado nos artigos 92 a 102. Recebeu as seguintes atribuições, conforme Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2012c) e Barbosa (2001):

- a) proceder ao acompanhamento da execução orçamentária,
- b) registrar previamente as despesas e os contratos,

- c) julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Na Carta de 1937 - outorgada por meio de um golpe de Estado -, com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas. Apenas o artigo 114 foi dedicado ao tema (BARBOSA, 2001) e nele constava

Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

Resultante de um Congresso Constituinte legítimo, onde o povo em um ato inicial de criação do Estado elegeu seus representantes em uma Assembleia Constituinte para desempenhar a missão de elaborar o Estatuto Básico do Estado: a Constituição de 1946.

Ela atribuiu nova competência, além das existentes, ao Tribunal de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 2012c). A atuação da Corte estava prevista no artigo 22 que também previa Tribunais de Contas nos Estados e Municípios (SANTA CATARINA, 2006b).

As Cartas outorgadas em 1967 e 1969 instituíram acentuadas diminuições da capacidade jurídica do Tribunal de Contas, retirando a possibilidade do exame e do julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas. Porém, permaneceu a competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional. Dessa forma, ficou a cargo do Tribunal, tão somente, a apreciação da legalidade para fins de registro (BRASIL, 2012c; BARBOSA, 2001).

Finalmente, com a Carta Magna promulgada em 5 de Outubro de 1988 o Tribunal de Contas teve sua jurisdição e competência ampliadas. Em seu artigo 71



define que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Além disso, definiu suas competências através dos onze incisos, entre elas: exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

### **2.1.2. Tribunais de Contas Estaduais e Municipais**

Sabe-se que no Brasil existem: o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e os Tribunais de Contas dos Municípios. Em alguns entes da federação tem-se apenas o Tribunal de Contas do Estado, o qual é responsável pela análise das contas estaduais e municipais. Em outros, existe, além do Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Contas dos Municípios, os quais são responsáveis pela análise das constas municipais.

Contudo, a implantação das Cortes de Contas iniciou-se paulatinamente. Apesar do contratempo inicial para instituir o Tribunal de Contas no Brasil, a consolidação do órgão ocorreu. Além do Tribunal de Contas da União, havia previsão já na Constituição de 1946 de instituir Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Dessa forma, os Estados e Municípios poderiam então estabelecer suas Cortes de Contas, conforme suas Constituições.

Para solidificar ainda mais o controle no Brasil, os Estados instituíram suas Cortes de Contas. O primeiro Estado a ter a previsão de um Tribunal de Contas em sua Constituição (1891) foi o Estado do Piauí (BARBOSA, 2001; SANTA CATARINA, 2006b). Décadas depois, surgiu o segundo Tribunal de Contas Estadual. Este, localizado no Estado da Bahia (1915) que foi seguido dos Tribunais de São Paulo (1924) e Rio de Janeiro (1936) (SANTA CATARINA, 2006b; BARBOSA, 2001).

Em Santa Catarina, foi com a Constituição de 1947 que se materializou a ideia de criação de um órgão responsável pelo controle das contas públicas do Estado e dos Municípios. Porém, a criação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina só se concretizou em 04 de Novembro de 1955, com a Lei Estadual n.º 1.366, sancionada pelo então Governador Irineu Bornhausen (SANTA CATARINA, 2003).

Da mesma forma que aconteceu na história de criação do Tribunal de Contas da União, no Estado de Santa Catarina não foi rápido e fácil instituir o órgão. A matéria foi iniciada na Assembleia Legislativa pelo Governador Aderbal Ramos da Silva. Porém, levou cinco anos tramitando até ser aprovada. Nesse período, o Projeto de Lei 141/1950 que propunha a criação do TCE/SC, foi submetido a vários exames e arquivado mais de uma vez (SANTA CATARINA, 2003; SANTA CATARINA, 2006b).

Em 03 de Novembro 1955, a proposta foi avaliada e aprovada em sessão extraordinária iniciada pelo deputado Laerte Ramos Vieira. A redação final foi aprovada no dia seguinte e encaminhada para sanção do Governador Irineu Bornhausen (SANTA CATARINA, 2003; SANTA CATARINA, 2006b).

Bornhausen teve a oportunidade de nomear os primeiros integrantes da Corte de Contas que começariam a atuar em 1956. No dia 06 de Fevereiro deste ano, no Palácio Cruz e Sousa, sede do Governo Estadual, já no início da gestão de Jorge Lacerda, foi instalado o órgão.

Inicialmente o sistema de controle do Tribunal era prévio, ou seja, antes de ser oficializado, todo contrato deveria ser registrado e avaliado pela Corte. Os juízes poderiam não autorizar a realização de despesas e, quando isso ocorria, somente com autorização dos deputados tal despesa poderia ser efetuada (SANTA CATARINA, 2003; SANTA CATARINA, 2006b). Sabe-se que o TCE/SC não teria condições de permanecer com esta metodologia de análise prévia, visto que a demanda cresceu em desproporção à estrutura da Corte de Contas.

O grande problema inicial foi a pequena abrangência das análises, visto que acompanhavam somente as contas do Poder Executivo, e a avaliação alcançava apenas 30 a 35% do orçamento total do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2003; SANTA CATARINA, 2006b).

Entretanto, já em 1970 o controle passou a incidir nas contas dos três Poderes, além de atingir as autarquias e fundações, devido ao aumento do quadro funcional do TCE/SC. As sociedades de economia mista começaram a ser fiscalizadas em 1981 (SANTA CATARINA, 2003).

Porém, a fiscalização *a priori* adotada pelo Tribunal de Contas exigia celeridade dos fiscalizadores, visto que a demora de autorizações de despesas poderia refletir diretamente no ritmo de trabalho do Governo. Por isso, foi estabelecida a presença administrativa na região oeste, a fim de acelerar à análise das regiões distantes da capital.

Após avaliações e novas mudanças, a fiscalização pelos tribunais passou então a ser realizada *a posteriori* através de auditorias. Assim, os administradores teriam maior agilidade em suas ações, pois não precisariam esperar a liberação do Tribunal para fazer investimentos.

Nilton Cherem, ex-presidente do TCE/SC, explanou a respeito da forma de controle dos atos administrativos (SANTA CATARINA, 2006b)

O formalismo do controle da legalidade, deveria ser substituído pelo dinamismo do controle programático. Não interessa saber, apenas, se os recursos foram aplicados regularmente, isto é, de acordo com a lei. Faz-se mister conhecer os resultados para saber se eles correspondem ou não aos investimentos feitos.

As mudanças não se limitaram à forma de fiscalização. Desde a criação do TCE/SC, em 1955, muitas adaptações, mudanças e melhorias ocorreram. Uma das mais recentes, talvez tratada como divisor de águas, foram às alterações no modo de gerenciar o Estado, decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000.

Motivada pela LRF, foram redigidos a Nova Lei Orgânica do TCE/SC e o novo Regimento Interno a fim de adequar o Tribunal às novas regras. Assim, o controle exercido por este órgão vem passando por mudanças e adaptações para atender as novas necessidades socioeconômicas do Estado catarinense.

## 2.2. CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de se comentar o que vem a ser controle existente na administração pública, faz-se necessário definir controle. Sabe-se que é um dentre os princípios administrativos mencionados para as atividades exercidas nas entidades em geral. Além dele, costuma-se citar o planejamento e a avaliação.

Ele é inerente a qualquer forma de organização e, segundo o Dicionário Aurélio Eletrônico (apud AGUIAR; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 2012, p. 42), controle “é a fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas”.

Percebe-se, portanto, que a existência de controle é dependente de um padrão de comportamento, ou seja, para que se possa comparar o que foi feito com o que deveria ter sido feito deve existir um padrão. Assim, somente depois de fixado um padrão é que se pode avaliar o desempenho do que for realizado.

Para Küpper (2005), o controle pode desempenhar várias atividades relacionadas ao fortalecimento dos sistemas, análise dos desvios e adequações. Dessa forma, ele é um poderoso aliado do gestor ao prover dados e informações sobre resultados e desempenhos, comportamentos e indicações sobre possíveis medidas corretivas. Além disso, auxilia no planejamento, visto que fornece informações substanciais sobre os erros e acertos do passado.

O controle exerce na administração pública papel fundamental para um eficaz desempenho, visto que é através dele que se pode detectar eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução dos trabalhos. Dessa forma, ele possibilita a adoção de medidas corretivas para que o processo seja redirecionado no sentido dos objetivos previamente traçados (CARVALHO; SILVA, 2004).

No que tange ao controle na administração pública, Alexandrino e Paulo (2010, p. 758-759) conceituaram como o

conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e

revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder.

Significa dizer que há três formas de controle na administração pública: controle externo, controle interno e autotutela administrativa. O primeiro, que será abordado com maior profundidade a seguir, ocorre quando o controle sobre os atos administrativos praticados é exercido por um Poder distinto do Poder que atuou.

O segundo, que também será abordado em seguida, é aquele controle exercido dentro de um mesmo Poder, ou seja, é a fiscalização que o Poder exerce sobre suas próprias condutas. Pode ser exercido no âmbito hierárquico, sem relação hierárquica por meio de órgãos especializados, ou ainda quando a administração direta exerce o controle sobre a administração indireta de um mesmo Poder.

Já a autotutela administrativa é a ação da administração sobre seus próprios atos e agentes. Este controle está sintetizado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, desde 1969.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvados em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, 1969).

Serão abordados nesta pesquisa monográfica apenas os controles externos e internos, visto que o foco não é se aprofundar nos tipos de controles existentes na administração pública. Dessa forma, a seguir serão apresentados os controles que influenciam diretamente o tema da presente pesquisa.

### **2.2.1 Controle externo**

Além de ser um dos cinco princípios que norteiam as atividades da administração pública, conforme artigo 6º do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, o controle surge da necessidade de correção (CARVALHO; SILVA, 2004).

Ainda conforme Decreto-Lei supracitado, o controle deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria (BRASIL, 1967).

Porém, o controle puramente formal ou cujo custo seja superior ao risco deve ser abandonado, conforme artigo 14 do diploma legal em epígrafe.

O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (BRASIL, 1967).

Países democráticos possuem, ao lado dos órgãos tradicionais que dão funcionalidade aos Poderes de Estado, um organismo de controle técnico das finanças públicas. Normalmente esta instituição está vinculada ao Poder Legislativo, como ocorre no Brasil. São as denominadas Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) (KRONBAUER *et al*, 2010).

Há mais de 50 anos foi criada de forma autônoma, independente e apolítica a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores, a chamada INTOSAI. Ela é uma organização central para fiscalização pública exterior que visa promover o intercâmbio de informações e de experiências sobre os principais desafios enfrentados pelas EFS no desempenho de suas funções. Além disso, define normas e estabelece premissas e princípios inerentes ao controle externo.

Di Pietro (2007), definiu controle externo como o poder de fiscalização e correção que os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo exercem sobre a Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Neste contexto, cabe ao Estado posicionar-se de forma a impedir que ações deturpadas e abusivas venham dilapidar o erário público. Portanto, uma omissão do Estado diante de situações maléficas ao erário e ao patrimônio público poderia ser interpretada como conivência.

O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos. Analisam, portanto, de acordo com as suas áreas de atuação, as contas

dos órgãos públicos. Esta fiscalização realizada pela Corte de Contas é controle externo.

Segundo os preceitos da Constituição Federal, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (órgão autônomo). Sendo assim, levando em consideração o princípio da simetria, em Santa Catarina o controle externo é exercido pela Assembleia Legislativa.

Quando se considera uma perspectiva de controle gerencial dos entes fiscalizadores, o objetivo do controle externo é o aperfeiçoamento contínuo da administração pública (SILVA; REVORÊDO, 2005), visto que ele é o responsável pela eficácia das ações administrativas.

Para atingir as finalidades do controle externo, a Carta Magna Catarinense definiu as competências do TCE/SC. Elas estão listadas em seu artigo 59 e, entre elas, estão

- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, e das subvenções a qualquer entidade de direito privado;

No caso do inciso segundo a alçada do Tribunal de Contas diz respeito as contas de todos aqueles que administram, de forma direta ou indireta, recursos públicos. Além dos gestores, o Tribunal poderá julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres públicos.

O inciso sexto amplia a alçada da análise do Tribunal de Contas, visto que dá competência e ele para fiscalizar também a aplicação de qualquer recurso público, independente do instrumento jurídico aplicado para a transferência do repasse financeiro.

O TCE/SC é um órgão técnico autônomo e independente. Além do controle externo, também responde a consultas sobre questões relativas à matéria sujeita a sua fiscalização e apura denúncias sobre supostas irregularidades cometidas em órgãos públicos estaduais e municipais (SANTA CATARINA, 2003).

A fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas tem evoluído no tipo de análise desempenhada. O controle não é tão somente a apreciação da formalidade e legalidade dos atos, mas também há o critério de controle de mérito, envolvendo uma avaliação dos processos de gestão e resultados alcançados (GUERREIRO; MARTINEZ, 2006).

A fiscalização quanto a dimensão de legitimidade é menos objetiva. Isso porque a legitimidade aponta para ordens do ser e do dever ser. É mais do que o dever legal, é o dever moral. É o dever de se comportar de determinada maneira com característica do senso do bem comum (SILVA; REVORÊDO, 2005).

No que concerne à tomada de contas especial, o TCE/SC publicou a Instrução Normativa n.º TC-13/2012. Em face de sua competência de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, o TCE/SC, quando as providências administrativas cabíveis anteriormente a instauração da TCEsp não forem suficientes, analisa as prestações de contas e é responsável pela aplicação de sanção cabível aos responsáveis pelas irregularidades.

A verificação de licitude não basta mais para o novo cenário da Administração Pública brasileira. Entretanto, a maioria dos Tribunais de Contas está focado quase que exclusivamente na verificação da conformidade e da legalidade das despesas públicas (BARROS apud ROCHA, 2009).

No modelo de administração gerencial voltado para resultados, o controle externo, além de medir a probidade e regularidade das ações, deve aferir a boa gestão dos recursos públicos no que se refere ao desempenho governamental. As cortes de contas devem apontar os desvios de finalidade e malversação dos recursos (GUERREIRO; MARTINEZ, 2006).

Por isso a auditoria de gestão deve ser mais profundamente explorada no âmbito da Administração Pública. Com ela, de acordo com Cruz (2007), pode-se confrontar os resultados alcançados com os objetivos e metas estabelecidos a fim de identificar desvios relevantes para posterior correção.

Nesse contexto, diversos estudos (GUERREIRO; MARTINEZ, 2006; ROCHA, 2009; GRACILIANO *et al* 2010; COELHO, 2010) apontam a necessidade de uma avaliação de mérito e resultados pelos Tribunais de Contas. Uma possibilidade cabível para aperfeiçoar esta avaliação de desempenho, poderia ser a efetiva



utilização dos controles internos. Assim, não ficaria só a cargo do controle externo verificar a boa gestão dos recursos públicos.

O artigo 74 da Carta Magna de 1988 já menciona a obrigatoriedade de controles internos com esta finalidade. Contudo, ainda é necessário educar e modificar a visão social quanto ao trabalho desempenhado pelo controle interno, visto que ele é apontado, muitas vezes, como o cageteiro do sistema.

### **2.2.2 Controle interno e Prestação de contas**

Além do controle externo exercido pela Assembleia Legislativa, cada Poder da Administração Pública deve ter seu sistema de controle interno, conforme explicitamente definido no artigo 70 e 74 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em virtude das limitações decorrentes do porte da Administração Pública, os controles internos funcionam como um órgão assessor da administração. Com eles é possível verificar se os sistemas estabelecidos estão funcionando conforme o previsto e se precisam ser aperfeiçoados.

A Carta Magna apresenta como finalidades do controle interno: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência; executar o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

Em se tratando de controle interno na perspectiva contábil, Almeida (2010, p. 42) definiu controle interno como “o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios”.

Diante da definição das finalidades do controle interno, o TCE/SC define sistema de controle interno como o conjunto de normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas, bem como unidades da estrutura organizacional da administração

com atuação articulada que visa o controle interno da gestão administrativa (SANTA CATARINA, 2012a).

Em Santa Catarina, o artigo 62 da Constituição Estadual, estatuiu as finalidades do controle interno, entre elas

comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (SANTA CATARINA, 1989).

Para comprovar a regular aplicação dos recursos, a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, fica sujeita a prestar contas como mencionado anteriormente. Porém, quando se trata de convênios, ajustes, auxílios, subvenções ou instrumentos congêneres tal prestação de contas não se faz para a Corte de Contas. Nos casos em que o repasse de recurso público é feito de maneira descentralizada, o responsável deve prestar contas ao órgão repassador do recurso.

Neste contexto, pode-se elucidar que em casos de obrigatoriedade em prestar contas, fica como responsabilidade do órgão ao qual se deve prestar contas o controle do cumprimento desta obrigação, ou seja, as prestações de contas devem ser analisadas pelo órgão concedente e este emitirá parecer técnico fundamentado. Por isso, deve haver um sistema de controle interno para apurar e identificar ausência ou irregularidade no dever de prestar contas.

O parecer técnico deve concluir pela regularidade ou irregularidade da prestação de contas. Além disso, conforme artigo 47 da IN n.º TCE/SC-14/2012, ele deve considerar:

- I – a regular aplicação dos recursos nas finalidades pactuadas;
- II- a observância, na aplicação dos recursos, dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade e das normas regulamentares editadas pelo concedente;
- III – o cumprimento do plano de trabalho;
- IV - a regularidade dos documentos comprobatórios da despesa e da composição da prestação de contas;
- V – execução total ou parcial do objeto;
- VI - aplicação total ou parcial da contrapartida;
- VII – eventual perda financeira em razão não aplicação dos recursos no mercado financeiro para manter o poder aquisitivo da moeda;
- VIII - devolução, ao concedente, de eventual saldo de recursos não aplicados no objeto do repasse, inclusive os decorrentes de receitas de aplicações financeiras (SANTA CATARINA, 2012b).

Assim, nos casos em que for detectada irregularidade, deve ser instaurada, pela autoridade administrativa competente, a TCEsp. A prestação de contas apenas será remetida ao Tribunal de Contas para apreciação e julgamento, quando o valor do dano for superior ao limite fixado pelo TCE/SC para encaminhamento de tomada de contas especial – fixado em R\$ 25.000,00 para o ano de 2012 (SANTA CATARINA, 2011b).

Na administração pública estadual, o dever de prestar contas está expressamente consignado no artigo 58, parágrafo único, da Carta Magna do Estado de Santa Catarina.

Prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Assim, prestar contas constitui um ônus de qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Tal dispositivo legal, como menciona Rocha (2009) analogamente a Constituição Federal, contemplaria amplamente o fenômeno de *accountability*.

Porém, o termo prestação de contas está empregado em um sentido amplamente formal e restritivo. A interpretação do diploma legal resume prestar contas a um demonstrativo da conformidade dos atos praticados com as normas legais (ROCHA, 2009).

As prestações de contas devem refletir os recursos arrecadados e/ou aplicados na realização de ações, com o objetivo de demonstrar de que forma tais ações contribuíram para gerar os bens e serviços e de que forma esses contribuíram para alcançar os objetivos governamentais e de interesse coletivo. Devem evidenciar, também, a relação de causalidade entre cada ação realizada e sua respectiva finalidade (GUERREIRO e MARTINEZ, 2006).

Contudo, prestar contas deveria também refletir transparência e *accountability*. Sendo que, esta pode ser entendida como uma “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governadores” (ABRUCIO; LOUREIRO apud ROCHA, 2009).

Também é entendida como “controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros, mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população” (MIGUEL apud ROCHA, 2009).

Assim, pode-se entender *accountability* como “um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (ROCHA, 2009).

Os controles internos e a prestação de contas, portanto, são mecanismos de transparência para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Aumentar a transparência da gestão pública e disponibilizar meios para que o cidadão acompanhe o dinheiro público é uma forma de aumentar a fiscalização, visto que pode haver um melhor controle social, além de demonstrar zelo pelo patrimônio do povo.

Além da necessidade de controle do destino do recurso público, ainda há grande carência social em fiscalizar a forma e o objeto do dispêndio. Talvez isso ocorra por ausência de interesse dos cidadãos ou por falta de conhecimento dos mesmos. Contudo, com o resguardo da Lei de Acesso à Informação, talvez o país mude esta cultura e clame por maior controle do dinheiro público.

### 2.3. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A tomada de contas especial é instrumento emanado na Constituição Federal. Conforme comando expresso no artigo 71, inciso II, incumbe às Cortes de Contas procederem o julgamento das “contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

Embora a determinação seja dirigida ao Tribunal de Contas da União, pelo princípio da simetria constitucional, positivada no caput do artigo 75 da Carta Magna, sua observância é aplicável às demais Cortes de Contas da Federação.

No âmbito da Corte Catarinense, dirigida pelo Regimento Interno - Resolução n.º TC-06/2001, será instaurada a TCEsp

[...] para a apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não forem prestadas as contas ou quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; quando, em processo de fiscalização a cargo do Tribunal, ficar caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário; nos casos de falecimento do responsável ou de vacância do cargo, por qualquer causa, desde que não tenham sido apresentadas as contas ao Tribunal no prazo legal (SANTA CATARINA, 2006a, art. 9º).

Embora o dever de prestar contas deva ser realizado para o órgão repassador de recurso no caso de descentralização, o Tribunal de Contas pode julgar as contas daqueles que se omitiram em prestar contas ou derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Portanto, quando a autoridade administrativa competente identificar alguma irregularidade ou qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário deverá adotar providências com vistas à instauração da TCEsp (SANTA CATARINA, 2012a). Contudo, a Corte de Contas também pode instaurar a TCEsp, já que uma de suas competências é a fiscalização.

Nesse contexto, o pressuposto para a instauração deste procedimento é a configuração de dano ao erário. Tal dano pode estar caracterizado ou pode ser consequência de presunções legais - esta presunção legal pode ser caracterizada pela omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da regular aplicação do recurso (SANTA CATARINA, 2009).

O objetivo da TCEsp é, portanto, a obtenção do ressarcimento aos cofres públicos. Contudo, enfatiza-se que tal procedimento é medida de exceção, calcada nos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, e deve ser adotado apenas quando as providências administrativas pela autoridade competente não se mostrarem suficientes para a recomposição do erário (SANTA CATARINA, 2009).

Em face ao Decreto n.º 1.977, de 9 de dezembro de 2008, a TCEsp apresenta duas fases distintas. A primeira, chamada de fase interna, ocorre entre a instauração do processo e a conclusão para remessa ao Tribunal de Contas, ou seja, desenvolve-se nos órgãos e entidades da administração pública. A segunda,

chamada de fase externa, tem início no Tribunal de Contas e segue até o julgamento (SANTA CATARINA, 2008, art. 3º).

Aguiar *et al* (2008) explica que na fase externa adquire feições de processo, onde o responsável pelas supostas irregularidades apuradas na fase interna, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, será chamado para sua defesa ou para recolhimento do débito que lhe está sendo atribuído. Na fase interna, em consonância com o princípio da eficiência, caso a irregularidade seja sanada o processo pode ser arquivado pelo ente da administração.

Contudo, a TCEsp poderá deixar de ser instaurada quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou inferior ao valor adotado pela respectiva Fazenda Pública para dispensa do ajuizamento de ação de cobrança de dívida ativa, sem prejuízo de outras medidas para assegurar o ressarcimento do erário, e das sanções administrativas e penais cabíveis (BRASIL, 2007a; SANTA CATARINA, 2012a).

Em Santa Catarina, o valor de alçada da tomada de contas especial para o exercício de 2012 foi fixado pela Decisão Normativa n.º TC-09/2011. O montante está estabelecido em R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais), conforme já mencionado anteriormente. Dessa forma, prestações de contas acima desse valor e que apresentem motivos para a instauração da tomada de contas especial, depois de analisadas pelo órgão ou entidade de origem, devem ser encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para julgamento.

Caso o valor do dano, atualizado monetariamente, seja inferior ao valor fixado pelo Tribunal, a autoridade administrativa deve providenciar a inclusão do nome do responsável no sistema de registros contábeis na condição de devedor do ente e em outros cadastros de débitos não quitados existentes, na forma da legislação em vigor.

Quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável perante um mesmo órgão ou entidade exceder o valor fixado pelo Tribunal, a autoridade administrativa competente deve consolidá-los em um mesmo procedimento de TCEsp, e encaminhá-lo ao Tribunal. Isto significa que uma entidade pode ter sua prestação de contas não aprovada e, mesmo assim, não entrar em TCEsp, isto se o valor não superar o limite mínimo definido pelo Tribunal de Contas.

Na esfera federal, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União realizou auditorias, no período de 1º de janeiro de 2002 a 30 de setembro de 2012, em 17.287 processos de Tomadas de Contas Especiais. Destes, 13.303 foram analisados e as contas consideradas irregulares.

Dessa forma, estes processos foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União, para julgamento, com retorno potencial aos cofres do Tesouro Nacional da ordem de R\$ 8,93 bilhões. Os fatos motivadores mais frequentes de instauração de TCEsp pela Controladoria Geral da União foram: omissão no dever de prestar contas e irregularidades na aplicação dos recursos (BRASIL, 2012a).

Os dados apresentados pela CGU representam o controle exercido por este órgão. A iniciativa de disponibilizar em seu sítio eletrônico informações a respeito dos processos em TCEsp representam, além de atendimento a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nível de organização e controle da CGU.

Este mesmo nível de organização, controle e transparência não foi identificado nos órgãos de controle do Estado catarinense. O sítio eletrônico do Tribunal de Contas de Santa Catarina não apresenta dados a respeito das TCEsp, tampouco o sítio eletrônico da SOL apresenta alguma informação a respeito das prestações de contas com pendências.

## **2. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

É notória a deficiência de controle por parte dos órgãos descentralizadores de recursos públicos. A partir da pesquisa realizada para este trabalho monográfico, pôde-se perceber que, além da deficiência de estrutura por parte da SOL, o Estado não apresenta uma estrutura satisfatória de controle, visto que não possui dados de recursos repassados e situação da respectiva prestação de contas.

Este cenário não parece ser diferente na União, conforme estudo realizado por Silva (2009). A autora demonstrou dados referentes aos convênios da União que apresentaram problemas. O resultado apontou que o governo acumula um passivo de convênios sem fiscalização.

Em 6.975 convênios que a União firmou entre 1987 e 2008, foram aplicados R\$50.716.406.324,46. Deste valor, 100% não prestaram contas, tampouco foram encaminhados a TCEsp (SILVA, 2009). Percebe-se, portanto, completa ausência de controle.

Diante deste contexto, o TCU se pronunciou em relação à deficiência dos controles e suas consequências:

[...] a ocorrência de desvios de recursos públicos é estimulada pela certeza de impunidade, em virtude da ausência de acompanhamento e da ineficiência dos órgãos transferidores de recursos para detectá-los. De modo geral, a permanecer o atual nível de descontrole dos recursos reservados às transferências voluntárias, torna-se impossível assegurar o alcance do interesse público. (BRASIL, 2007b)

Diante desta problemática, o Acórdão n.º 788/2006 do Plenário aponta que as

falhas na transferência de recursos federais por convênios e contratos de repasse aponta para deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Essa situação tem se mantido ao longo do tempo não obstante as recomendações da atual Controladoria-Geral da União e decisões desta Corte. (BRASIL, 2006)

Aparentemente, até onde foi possível investigar, o cenário apresentado pela Secretaria em estudo não parece ser diferente. Apesar do constante interesse do Setor de Prestação de Contas em controlar os recursos sem comprovação das contas, parece haver um desinteresse por parte dos gestores em contribuir com a eficiência e eficácia dos controles internos. Isto porque o investimento em capacitação e aumento de recursos humanos é praticamente inexistente.

O Setor de Prestação de Contas da SOL apresenta situação semelhante da que foi apresentada pelo Plenário do TCU, ou seja, falta de servidores em número compatível com o volume de instrumentos celebrados.

Contudo, mesmo diante de adversidades impostas pelo sistema público e aparente desinteresse dos gestores o Setor apresentou, entre o ano de 2009 e 2011, o seguinte cenário: 13 Portarias de instaurações de TCEsp.



Dessa forma, o primeiro objetivo específico foi atingido com a conferência das publicações de instauração de TCEsp dos fundos da SOL no Diário Oficial de Santa Catarina, entre o período de 2009 a 2011.

Esta conferência resultou em um achado de 13 Portarias publicadas, conforme mencionado anteriormente, sendo elas: 41/2009, 48/2009, 49/2009, 51/2009, 11/2010, 15/2010, 31/2010, 26/2011, 29/2011, 40/2011 e 47/2011 e portaria retificadora 01/2010 e 28/2010.

A tabela a seguir ilustra a quantidade de TCEsp instauradas em cada portaria. Ele foi separado por fundo (FUNTURISMO, FUNCULTURAL e FUNDESPORTE) e também apresenta o quantitativo total.

Tabela 1: Instaurações de TCEsp por Portaria, classificada por fundo

<b>PORTARIA</b>	<b>FUNTURISMO</b>	<b>FUNCULTURAL</b>	<b>FUNDESPORTE</b>	<b>TOTAL</b>
41/2009	2	8	3	<b>13</b>
48/2009	10	30	20	<b>60</b>
49/2009	-	1	1	<b>2</b>
51/2009	2	12	9	<b>23</b>
01/2010	-	-	0*	<b>0</b>
11/2010	3	9	12	<b>24</b>
15/2010	2	-	-	<b>2</b>
28/2010	-	-	-1	<b>-1</b>
31/2010	2	3	4	<b>9</b>
26/2011	8	11	24	<b>43</b>
29/2011	-	4	-	<b>4</b>
40/2011	5	1	7	<b>13</b>
47/2011	13	7	10	<b>30</b>
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>86</b>	<b>89</b>	<b>222</b>

Fonte: Diário Oficial de Santa Catarina.

Notas: A Portaria n.º 01/2010 incluiu uma nova prestação de contas na TCEsp, porém, esta mesma portaria, retificou uma instauração excluindo uma prestação de contas.

Portanto, em resposta ao primeiro objetivo específico, conclui-se que estas portarias encaminharam, entre o ano de 2009 e 2011, um total de 222 prestações de contas à TCEsp.

Faz-se necessário destacar que, não significa dizer que há o mesmo número de entidades em processo de tomada de contas especial, visto que uma mesma entidade pode ter uma ou mais prestações de contas sob análise.

Além disso, não necessariamente estes recursos foram mal aplicados pelos proponentes. Porém, o fato de não haver adequada prestação de contas, ou ausência da mesma, oportuniza irregularidades não corrigidas.

No âmbito da Secretaria Geral do Tribunal de Contas catarinense não há nenhum controle da quantidade de prestações de contas que estão em Tomada de Contas Especial (SANTA CATARINA, 2012c). Dessa forma, não se pode saber se a SOL apresenta um alto grau de instaurações de TCEsp em relação à outros órgãos catarinenses.

No período abrangido pela pesquisa (2009 a 2011) a legislação ainda não previa um valor mínimo para encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal de Contas. Com a alteração realizada em março de 2012, foi revogada a Instrução Normativa n.º TC-03/2007 e publicada nova Instrução Normativa que regulamenta a TCEsp (SANTA CATARINA, 2012a). Nela foi previsto em seu artigo 7º que

§4º A autoridade administrativa poderá deixar de instaurar a tomada de contas especial quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou inferior ao valor adotado pela respectiva fazenda pública para dispensa do ajuizamento de ação de cobrança de dívida ativa, sem prejuízo de outras medidas para assegurar o ressarcimento do erário, e das sanções administrativas e penais cabíveis.

Dessa forma, quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for inferior ao limite fixado pelo Tribunal, o órgão ou entidade de origem fica dispensado de encaminhar ao Tribunal e fica automaticamente autorizado o arquivamento da prestação de contas, “sem prejuízo de outras medidas para assegurar o ressarcimento do erário, e das sanções administrativas e penais cabíveis” (SANTA CATARINA, 2012a).

Portanto, considerando o contexto do período de observação desta pesquisa, o número de 222 prestações de contas poderia estar superestimado em comparação a períodos pós IN n.º TC-13/2012. Quando estabelecido um valor mínimo para se encaminhar a prestação de contas ao Tribunal, respeita-se os princípios da racionalização administrativa e da economia processual, garante mais celeridade ao

procedimento de TCEsp, além de respeitar a premissa de que o controle deve ser abandonado quando puramente formal ou quando o custo é superior ao risco.

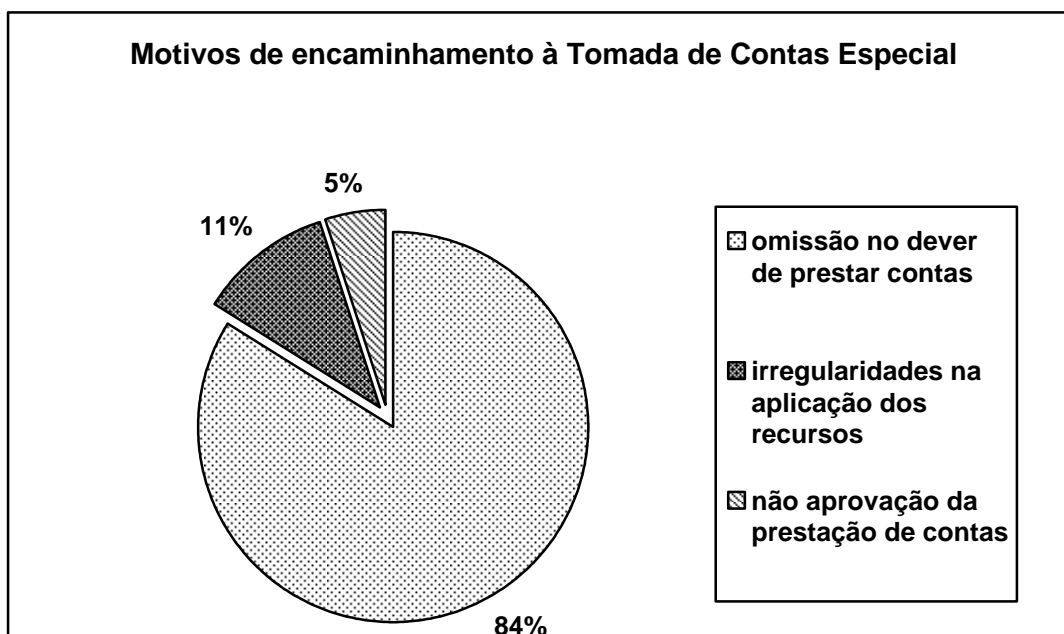
Contudo, não se pode deixar de destacar que mesmo não encaminhando a prestação de contas à Corte de Contas, o órgão responsável deve providenciar a inclusão do nome do responsável pelo dano ao erário no sistema de registros contábeis na condição de devedor do ente e, na forma da legislação em vigor, em outros cadastros de débitos não quitados existentes (SANTA CATARINA, 2012a).

Entretanto, quando o somatório de diversos débitos de um mesmo responsável por dano ao erário, perante um mesmo órgão, exceder o valor mínimo estabelecido pelo Tribunal, a autoridade administrativa deve consolidá-los em um mesmo procedimento de TCEsp e encaminhá-lo a Corte de Contas, conforme artigo 13 da IN n.º TC-13/2012 (SANTA CATARINA, 2012a).

Para responder ao segundo objetivo específico foi alcançada, mediante uma amostragem não probabilística por acessibilidade, uma amostra composta por 158 prestações de contas. Isto representa 71% da população em análise.

Em análise aos fatos motivadores que levaram estas 158 prestações de contas a TCEsp, observou-se que o motivo mais frequente para a instauração foi, conforme gráfico a seguir, omissão no dever de prestar contas.

Omissão de prestar contas refere-se ou à ausência da entrega da prestação de contas ou à ausência de resposta da análise da prestação de contas, ou seja, em alguns casos o proponente protocolou sua prestação de contas, porém após a análise desta pelo Setor de Prestação de Contas, ele não mais se pronunciou para sanar as inconsistências apontadas.



Este resultado corrobora com os dados apresentados pela Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, que também apresenta a omissão no dever de prestar contas como fato motivador com maior frequência para o encaminhamento das prestações de contas à TCEsp (BRASIL, 2012a).

Das 158 prestações de contas analisadas, 133 apresentaram como motivo para o encaminhamento à TCEsp a omissão no dever de prestar contas; 18 apresentaram irregularidades na aplicação dos recursos e 7 não tiveram suas contas aprovadas.

Montagna (2008) afirmou que os casos mais frequentes de instauração de TCEsp no Estado de Santa Catarina ocorrem pela ausência de prestação de contas, aplicação de recursos em desacordo com os fins para os quais foram concedidos e comprovação da aplicação dos recursos públicos com documentos inidôneos. Porém, não foram apresentados dados quantitativos para explicar tal resultado.

Estes dados apresentados por Montagna se assemelham com os resultados desta pesquisa, visto que das 133 prestações de contas encaminhadas à TCEsp por omissão no dever de prestar contas, 27% nem chegaram a apresentar os documentos para prestar contas do recurso recebido.

Assim, pode-se dizer que se o órgão repassador do recurso não possuir um sistema de controle interno em efetivo funcionamento, o Estado não cobrará do receptor do recurso seu dever de prestar contas. A ausência de controles internos

efetivos poderia confirmar a máxima de que o Estado é o melhor financiador do mercado.

Em consulta aos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas dos Estados, observou-se que não existe um local específico relatando sobre as tomadas de contas, nem mesmo a quantidade de tomadas de contas instauradas. Com exceção do sítio eletrônico da Controladoria Geral da União, não foi encontrado nenhum outro que disponibilize os dados referentes a estes processos.

Com a aplicação do questionário (apêndice 1) foram atingidos o terceiro e quarto objetivos específicos. Ele objetivou a investigação de possíveis fragilidades do SEITEC em auxiliar os proponentes no processo de prestar contas e medidas acautelatórias e preventivas que poderiam ser adotadas pelo SEITEC para minimizar as inconsistências apresentadas nas prestações de contas.

A população em questão é composta por 15 servidores, sendo eles lotados na Gerência de Projetos de Turismo, Gerência de Projetos de Cultura, Gerência de Projetos de Esporte e setor de Prestação de Contas. Contudo, a amostragem não probabilística por acessibilidade foi composta por 80% destes servidores (12 responderam ao questionário).

Em relação à primeira afirmativa (O SEITEC apresenta fragilidades no auxílio ao proponente, referente ao processo de prestar contas), 58% dos servidores respondentes concordaram parcialmente, enquanto 42% deles concordaram totalmente.

Este resultado expressa a opinião dos servidores no sentido de melhorias que a Secretaria ainda precisa realizar para tornar seu serviço público ilustre. Além disso, destaca-se a ausência de opiniões contrárias a esta afirmativa, ou seja, todos os respondentes acreditam que o SEITEC apresenta fragilidades no auxílio ao proponente. Com isso, o terceiro objetivo específico foi respondido.

As fragilidades apresentadas pelo SEITEC, conforme assinaladas pelos servidores, foram: legislação falha, poucos servidores, ausência de padronização das informações, desrespeito às competências administrativas dos setores, aprovação de projetos sem o cumprimento das obrigações legais, falta de clareza nas informações repassadas aos proponentes e ausência de manuais orientadores.

Todavia, as fragilidades com maior incidência nas respostas dos servidores foram legislação falha e falta de clareza nas informações repassadas aos proponentes. A legislação falha a que se referem os servidores da SOL é o Decreto 1.291, de 18 de abril de 2008, que não atende às necessidades do atual contexto da Secretaria, visto que a legislação é omissa e cabível de interpretações.

O questionário também visou especificar o nível de concordância dos servidores com relação às informações transmitidas aos proponentes, os meios para o proponente dirimir suas dúvidas em relação ao processo de prestar contas e as orientações prestadas aos proponentes a respeito das obrigações e sobre a correta maneira de prestar contas.

Em relação às informações transmitidas aos proponentes, referente ao processo de prestar contas (afirmativa 2), 42% dos servidores não concordam totalmente que elas são claras e que não há contradição nas informações prestadas pelos setores da Secretaria.

Dos respondentes, 50% não concordam parcialmente que as informações são claras e que não há contradição. Isso demonstra a grande fragilidade organizacional da Secretaria, visto que os diversos setores apresentam informações diferentes referentes a um mesmo processo. Confirmando, assim, falha de comunicação entre a Secretaria e seus usuários. Falhas estas que podem acarretar em prejuízo ao erário.

Dessa forma, a ausência de padronização das informações dificulta o correto entendimento por parte dos proponentes. Além disso, estes dados apresentam uma fragilidade da Secretaria em relação à falta de habilitação por parte dos servidores.

Em relação à afirmativa 3 (o SEITEC disponibiliza meios para o proponente dirimir suas dúvidas em relação ao processo de prestar contas), 58% dos respondentes concordaram parcialmente, enquanto 33% concordaram totalmente. Isto porque a Prestação de Contas disponibiliza um Manual de Prestação de Contas, além de oferecer atendimento aos proponentes para dirimir dúvidas. Além disso, o setor já ofereceu minicursos aos proponentes para explicar e ensinar como realizar a prestação de contas.

Concordam parcialmente (58% dos respondentes) que, durante o processo de obtenção da verba para o projeto desejado, o proponente já recebe orientações a

respeito de suas obrigações e sobre a correta maneira de prestar contas. Contudo, 33% não concordam parcialmente com a afirmativa, o que demonstra pouco sincronismo entre a opinião dos servidores em relação a um mesmo processo. Apresentando, novamente, uma possível fragilidade da SOL em relação à padronização de informações.

Apesar das fragilidades apresentadas pela SOL, não cabe somente a ela o processo de prestar contas. Nesse contexto, 75% dos respondentes concordam parcialmente que os proponentes buscam informações na Secretaria para dirimir suas dúvidas quanto ao processo de prestar contas. Assim, para aumentar a qualidade das prestações de contas é necessário também que o proponente busque mais informações e extinga suas dúvidas.

Ainda em relação ao interesse em dirimir as dúvidas quanto ao processo de prestar contas, 58% dos respondentes não concordam parcialmente que os proponentes, durante o processo de obtenção do recurso, já buscam informações sobre a melhor maneira de prestar contas. Assim, revela-se que os proponentes ainda precisam demonstrar maior interesse em conhecer a correta maneira de prestar contas.

Diante das vulnerabilidades apresentadas pela Secretaria, os respondentes apontaram algumas medidas acautelatórias e preventivas que poderiam ser adotadas pelo SEITEC para minimizar as inconsistências apresentadas nas prestações de contas. São elas:

- a) Padronização das informações repassadas pelos servidores;
- b) Realização de treinamentos/cursos qualificadores para os proponentes e servidores;
- c) Facilitação ao acesso à informação;
- d) Aumento do quadro de servidores efetivos;
- e) Revisão da legislação;
- f) Entrega do Manual de Prestação de Contas na assinatura do contrato;
- g) Aplicação de sanções quando do descumprimento das normas (para proponentes, servidores e gestores);

- h) Fiscalização efetiva;
- i) Disponibilização de manuais de orientação;
- j) Integração entre os setores para padronização de informações.

Contudo, o que mais sofreu apontamentos pelos respondentes foi à realização de treinamentos/capacitação para os proponentes e servidores e padronização das informações por parte da Secretaria. Dessa forma, percebe-se que com alterações, como a padronização das informações e a realizações de cursos de capacitação, poderiam minimizar as inconsistências apresentadas nas prestações de contas.

Pode-se perceber, portanto, uma série de problemas na estrutura organizacional da Secretaria. Problemas como a carência de padrão nas aprovações dos projetos e de pessoal qualificado causam uma falta de doutrinação para os proponentes. Assim, a partir de uma imagem desorganizada que a SOL possa passar aos proponentes, eles prestam suas contas também de forma desordenada, desestruturada e muitas vezes causando prejuízo ao erário público.

Portanto, com a entrevista não estrutura e com a aplicação do questionário aos servidores se percebe que as prestações de contas em TCEsp apresentam diversas transgressões às boas práticas da administração pública.

Além disso, com a entrevista se intuiu uma grande insatisfação, quase que geral, por parte dos servidores. Relatos de possíveis impropriedades cometidas por agentes públicos foram constantes e, talvez, influenciada também por este motivo haja um grande número de prestações de contas encaminhadas a TCEsp.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados do estudo revelaram que o principal fato motivador de encaminhamento das prestações de contas do SEITEC à TCEsp é a omissão no dever de prestar contas – fato esse que corrobora com os resultados de Montagna (2008) e com os dados apresentados pela Controladoria Geral da União (BRASIL, 2012a).



É relevante o número de processos sem a adequada comprovação da regular aplicação do recurso público. Com isso, pode-se perceber a carência de controle social e até mesmo a falta de comprometimento por parte dos proponentes, os quais utilizam recursos públicos e não prestam contas ao Estado e à população.

Corroborando com a declaração do TCU, acredita-se que essa falta de comprometimento apresentado pelos proponentes seja alimentada pela certeza de impunidade.

Contudo, não significa que o dinheiro tenha sido mal aplicado. Porém, destaca-se importância ao fato de não haver adequada prestação de contas, ou mesmo ausência dela, visto que esta situação oportuniza irregularidades não corrigidas.

Percebe-se que faltam estudos neste campo de pesquisa para analisar o índice de inadimplência das prestações de contas. Portanto, não se sabe se este número apresentado pela SOL representa um alto nível de processos em tomada de contas especial.

Além disso, por se tratar de uma Secretaria razoavelmente nova, não há um acompanhamento anual de encaminhamentos de TCEsp. Dessa forma, apenas a partir de um estudo inicial poder-se-á analisar o crescimento deste número.

Como os Tribunais de Contas não disponibilizam tais dados, a população não tem acesso às informações referentes às tomadas de contas. Dessa forma, uma das dificuldades enfrentadas pela presente pesquisa foi à obtenção de dados relativos à quantidade de prestações de contas no Estado de Santa Catarina que se encontram em processo de TCEsp.

Por fim, as fragilidades apontadas pelos servidores da SOL estão também ligadas a problemas políticos e morais, além dos problemas relativos à falta de informação referente ao processo de prestar contas.

A Secretaria disponibiliza em seu sítio eletrônico um Manual de Prestação de Contas que pode ser acessado por qualquer cidadão e dispõe de horários para orientação aos proponentes. Além disso, “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” (BRASIL, 1942). Por isso, para a pessoa física ou

jurídica, de direito público ou privado, que recebe recurso público deveria ser premissa básica se informar da legislação aplicável a sua prestação de contas.

A alteração do modo de prestar contas, utilizando-se de sistemas informatizados como ocorre na União, por exemplo, poderia facilitar o controle dos recursos repassados. Entretanto, para realização de mudanças deve haver interesse público como um todo, desde o gestor público até o cidadão.

A implantação de sistemas eletrônicos facilita o controle social, visto que permite à sociedade, à imprensa e aos órgãos de controle fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Esta mudança apresentaria maior transparência para a sociedade catarinense.

Constatou-se, portanto, que o sistema utilizado no período de observação desta pesquisa pela SOL apresenta fragilidades que dificultam o controle da aplicação dos recursos públicos. Estas fragilidades poderiam ser sanadas com sistemas informatizados que proporcionariam acompanhamento da execução financeira do apoio financeiro, além de facilitar a fiscalização.

A presente pesquisa carece de continuidade a fim de representar maior controle social a partir da verificação da quantidade de recursos públicos utilizados de forma irregular e maior exigência de transparência e controle pelos órgãos públicos.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, U. *et al.* **Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático**. 3. Ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- AGUIAR, Ubiratan Diniz; FIGUEIREDO, Alexandre; FIGUEIREDO, Pedro Ângelo Sales. **Controle Social das Contas Públicas: o papel do controle externo, TCU, TCE, TCM**. Universidade Aberta do Nordeste – ensino a distância. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/25490994/Fasciculo-3-O-papel-do-controle-externo-TCU-TCE-e-TCM> Acesso em: 15 set. 2012.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: MÉTODO, 2010.
- ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria: um curso moderno e completo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 7. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008.
- BARBOSA, Eurico. **Rui Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas**. Editora Kelps. Goiás: Goiânia, 2001, 1 ed.
- BRASIL. **Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: [http://www.jacoby.pro.br/normas/decr\\_966\\_1890.html](http://www.jacoby.pro.br/normas/decr_966_1890.html) Acesso em: 10 nov. 2012.
- BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de Setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Distrito Federal, 1942.
- BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Distrito Federal, 1967.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473, de 03 de dezembro de 1969**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> Acesso em: 14 ago. 2012.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Identificadas fragilidades nas sistemáticas de controle dos recursos federais repassados mediante transferências voluntárias, impõe-se o estabelecimento de determinações com vistas a buscar-se a sua correção. **Acórdão n.º 788 de 2006**. Relator: Augusto Sherman. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-57378&texto=2b2532384e554d41434f5244414f2533413738382b4f522b4e554d52454c4143414f2533413738382532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f52444>

14f253341323030362b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303036253239&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0 Acesso em: 17 de nov. de 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU n.º 56, de 5 de Dezembro de 2007**. Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. Brasília, 2007a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de atividades** – 2º trimestre 2007. Disponível em:  
[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/elatorios\\_atividades/Relat%C3%B3rio\\_2%C2%BA\\_trim\\_2007.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/elatorios_atividades/Relat%C3%B3rio_2%C2%BA_trim_2007.pdf) Acesso em: 17 de nov. 2012. Brasília, 2007b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de ressarcimento de danos ao erário é imprescritível**. Processo número 1056256. **Decisão de 26 de dezembro de 2008**. Disponível em:  
<[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=90461](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=90461)> Acesso em: 14 ago. 2012. STJ, 2008.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Auditoria e Fiscalização: Auditoria das Tomadas de Contas Especiais**. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/TomadasContasEspecial/>> Acesso em: 21 out. 2012. CGU, 2012a.

BRASIL. Receita Federal. **Juntas da Real Fazenda**. Disponível em:  
<[http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/colonia/juntas\\_realfazenda.asp](http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/colonia/juntas_realfazenda.asp)>. Acesso em: 10 nov. 2012. Receita Federal, 2012b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Breve histórico**. Disponível em:  
<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia)>. Acesso em: 22 set. 2012. TCU, 2012c.

CARVALHO, J.C.O.; SILVA, L.M. **A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro** – o caso FUNDET. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 1., 2004.

COELHO, H. A. **O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 75, n. 2, 2010.

COSTA NETO, Pedro Luís de Oliveira. **Estatística**. Edgard Blücher Ltda, 2002.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRACILIANO, E. A.; *et al.* **Accountability na administração pública Federal: Contribuição das Auditorias Operacionais do TCU**. Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43-51, jan./mar. 2010.

GUERREIRO, Cristina Maria Cunha; MARTINEZ, Antonio Lopo. **A Ação dos Tribunais de Contas Brasileiros para o Controle dos Recursos Públicos**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador.

KRONBAUER, Clóvis Antônio *et al.* **Análise das inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais**: estudo do controle externo da gestão pública. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. São Paulo, 2010.

KÜPPER, Hans Wriß Prich. **Controlling**: konzeption, aufgaben and instrumente. 4. Ed. Berlin: MSG, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, A. C. **Accountability na administração pública**: a atuação dos Tribunais de Contas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1989.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **TCE: Controle Público e Cidadania**. Florianópolis: TCE, 2003.

SANTA CATARINA. **Lei n.º 13.3336, de 8 de março de 2005**. Institui o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUNCULTURAL, o Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO, e o Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte - FUNDESORTE, no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC, e estabelece outras providências. Santa Catarina, 2005.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Regimento Interno**: Resolução n.º TC-06/2001 e resoluções de alterações. Florianópolis: TCE, 2006a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Tribunal de Contas de Santa Catarina**: 50 anos de história. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006b.

SANTA CATARINA. **Decreto n.º 1.997, de 9 de Dezembro de 2008**. Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disciplina a instauração e a organização dos processos de tomada de contas especial e estabelece outras providências. Florianópolis: TCE, 2008.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. Auditoria Geral. **Orientação Técnica n.º 0001/09**. Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a respeito dos procedimentos em Tomada de Contas Especial. Florianópolis: SEF, 2009.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual n.º 127, de 30 de março de 2011**. Estabelece normas relativas à transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento congênere e estabelece outras providências. Santa Catarina, 2011a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Decisão Normativa n.º TC-09/2011**. Fixa o valor de alçada da tomada de contas especial para o exercício de 2012. Florianópolis: TCE, 2011b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Instrução Normativa n.º TC 13/2012**. Dispõe sobre a instauração e a organização de procedimento de tomada de contas especial no âmbito da administração pública direta e indireta, estadual e municipal, e disciplina seu encaminhamento ao Tribunal de Contas. Florianópolis: TCE, 2012a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Instrução Normativa n.º TC 14/2012**. Estabelece critérios para a organização da prestação de contas de recursos concedidos a qualquer título e dispõe sobre o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para julgamento. Florianópolis: TCE, 2012b.

SANTA CATARINA. Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resposta da ouvidoria** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <ouvidoria@tce.sc.gov.br> em 30 out. 2012c.

SILVA, César Augusto Tibúrcio; REVORÊDO, Wirla Cavalcanti. **Economicidade da gestão pública municipal**: um estudo das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Revista Universo Contábil. Blumenau, v. 1, n. 2, p 09-22, maio/agosto 2005.

SILVA, Vanessa Lima. **Tomada de contas especial de convênios**: uma análise crítica da viabilidade do portal de convênios na tomada de contas especial realizada pelo TCU. Brasília, 2009. 69 p.

YIN, Robert K. Case Study Research: **Design and Methods**. Sage Publications Inc., USA, 1989.

**APÊNDICE – Questionário aplicado aos servidores**

- 1) O SEITEC apresenta fragilidades no auxílio ao proponente, referente ao processo de prestar contas.
- (     ) Não concordo totalmente
- (     ) Não concordo parcialmente
- (     ) Concordo parcialmente
- (     ) Concordo totalmente

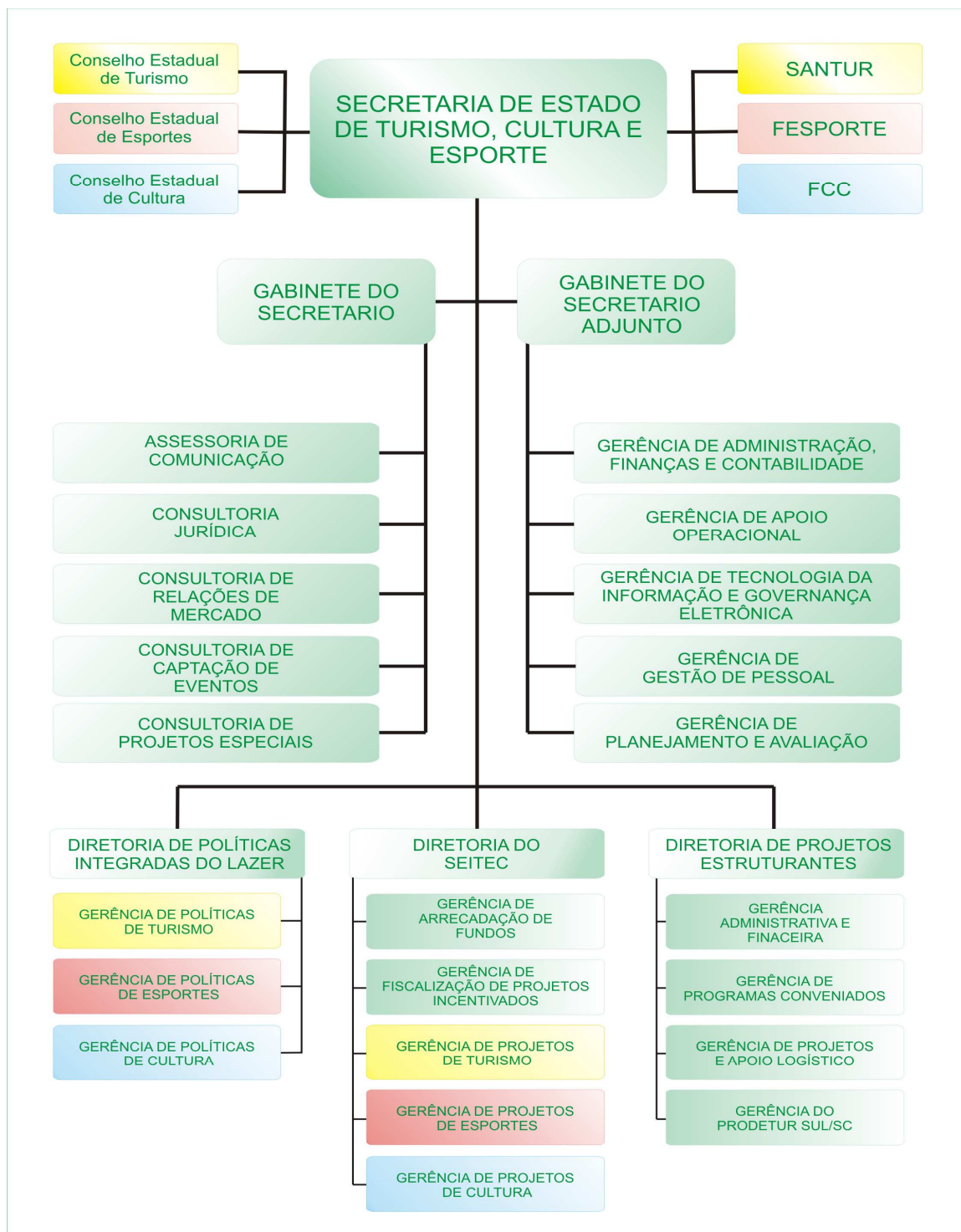
Se você concorda que o SEITEC apresenta fragilidade(s) neste aspecto, por favor, cite alguma(s).


- 2) As informações transmitidas aos proponentes, referente ao processo de prestar contas, são claras e não há contradição nas informações prestadas pelos setores da Secretaria.
- (     ) Não concordo totalmente
- (     ) Não concordo parcialmente
- (     ) Concordo parcialmente
- (     ) Concordo totalmente
- 3) O SEITEC disponibiliza meios para o proponente dirimir suas dúvidas em relação ao processo de prestar contas.
- (     ) Não concordo totalmente
- (     ) Não concordo parcialmente
- (     ) Concordo parcialmente
- (     ) Concordo totalmente
- 4) Durante o processo de obtenção da verba para o projeto desejado, o proponente já recebe orientações a respeito de suas obrigações e sobre a correta maneira de prestar contas.
- (     ) Não concordo totalmente

- (     ) Não concordo parcialmente
- (     ) Concordo parcialmente
- (     ) Concordo totalmente
- 5) Os proponentes buscam informações na Secretaria para dirimir suas dúvidas quanto ao processo de prestar contas.
- (     ) Não concordo totalmente
- (     ) Não concordo parcialmente
- (     ) Concordo parcialmente
- (     ) Concordo totalmente
- 6) Os proponentes, durante o processo de obtenção do recurso, já buscam informações sobre a melhor maneira de prestar contas.
- (     ) Não concordo totalmente
- (     ) Não concordo parcialmente
- (     ) Concordo parcialmente
- (     ) Concordo totalmente
- 7) Apresente alguma(s) medida(s) acautelatória(s) e preventiva(s) que poderiam ser adotadas pelo SEITEC para minimizar as inconsistências apresentadas nas prestações de contas.




## ANEXO – Organograma da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte



**Figura - Organograma da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL).**  
 Fonte: sítio eletrônico da SOL.