



A QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA NO USO DE RECURSOS FEDERAIS A PARTIR DA ANÁLISE DOS REPASSES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA OS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

THE QUALITY OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE USE OF FEDERAL RESOURCES FROM THE ANALYSIS OF THE MINISTRY OF HEALTH REFUNDS FOR THE ALAGOAN MUNICIPALITIES

LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL USO DE RECURSOS FEDERALES A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LOS REPÚES DEL MINISTERIO DE SALUD PARA LOS MUNICIPIOS ALAGOANOS

José Éliton dos Santos

Professor do Instituto Federal de Alagoas (IFAL)
R. Mota Lima, 35 - Centro, Viçosa - AL, 57700-000
Email: eliton_spfc@hotmail.com

RESUMO: Esta pesquisa tem como Objetivo analisar a utilização de recursos públicos federais da área da saúde transferidos aos municípios Alagoanos, tendo como base os trabalhos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, de iniciativa da Controladoria Geral da União- CGU. O trabalho foi desenvolvido a partir da interpretação dos relatórios de fiscalização disponibilizados no portal eletrônico da CGU, de onde foram extraídos dados para a concretização da pesquisa. Na metodologia escolhida, foram aplicadas técnicas como a tabulação de dados e formulação de gráficos, baseados na pesquisa documental e exploratória. Foram identificadas vários tipos de irregularidades, como fragilidade nas licitações, não atingimento das metas dos programas, despesas fracionadas, problemas estruturais, entre outros. A pesquisa é relevante e atual à medida que há uma proliferação de escândalos com que a sociedade se defronta diariamente. Torna-se importante também pelo fato que os programas de saúde buscam garantir um direito básico e indispensável, a saúde, que sem ele não poderíamos desfrutar de todos os outros direitos que nos são também garantidos. A pesquisa concluiu que os recursos analisados são utilizados de maneira precária e deficiente, não atendendo aos princípios básicos da Administração pública, e verificou ainda a não efetividade dos Sistemas de Controle Interno dos Municípios analisados.

Palavras-Chave: Gestão. Fiscalização. Recursos públicos. Saúde.

ABSTRACT: The objective of this research is to analyze the use of federal public health resources transferred to the municipalities of Alagoas, based on the work of the Fiscalization Program in Federative Entities, initiated by the CGU. The work was developed based on the interpretation of the inspection reports made available on CGU's electronic portal, from which data were extracted for the accomplishment of the research. In the chosen methodology, techniques such as data tabulation and graphic formulation were applied, based on documentary and exploratory research. Various types of irregularities have been identified, such as weakness in bidding, non-achievement of program goals, fractional expenditures, structural problems, among others. Research is relevant and current as there is

Recebido em 09.09.2018. Publicado em 31.05.2019



Licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 United States License

a proliferação de escândalos com which society is confronted daily. It is also important because health programs seek to guarantee a basic and indispensable right, health, that without it we could not enjoy all the other rights that are also guaranteed. The research concluded that the analyzed resources are used in a precarious and deficient way, failing to comply with the basic principles of Public Administration, and verified the non-effectiveness of the Internal Control Systems of the Municipalities analyzed.

Keywords: Management. Oversight. Public resources. Cheers.

RESUMEN: Esta investigación tiene como objetivo analizar la utilización de recursos públicos federales del área de la salud transferidos a los municipios Alagoanos, teniendo como base los trabajos del Programa de Fiscalización en Entes Federativos, de iniciativa de la Contraloría General de la Unión-CGU. El trabajo fue desarrollado a partir de la interpretación de los informes de fiscalización disponibilizados en el portal electrónico de la CGU, de donde fueron extraídos datos para la concreción de la investigación. En la metodología elegida, se aplicaron técnicas como la tabulación de datos y la formulación de gráficos, basados en la investigación documental y exploratoria. Se identificaron varios tipos de irregularidades, como fragilidad en las licitaciones, no alcanzamiento de las metas de los programas, gastos fraccionados, problemas estructurales, entre otros. La investigación es relevante y actual a medida que hay una proliferación de escándalos con que la sociedad se enfrenta a diario. Se hace importante también por el hecho de que los programas de salud buscan garantizar un derecho básico e indispensable, la salud, que sin él no podríamos disfrutar de todos los demás derechos que nos son garantizados. La investigación concluyó que los recursos analizados son utilizados de manera precaria y deficiente, no atendiendo a los principios básicos de la Administración pública, y verificó además la no efectividad de los Sistemas de Control Interno de los Municipios analizados.

Palabras clave: Gestión. Supervisión. Recursos públicos. Salud.

1. INTRODUÇÃO

Grande parte dos programas e ações de governo são idealizadas pelo Governo Federal e realizados pelos municípios. Para tanto, o Governo Federal transfere recursos para estes municípios efetivarem as ações. A fiscalização desses recursos consiste em verificar a existência de determinados programas de governo e a adequada utilização dos recursos transferidos. Mesmo com o crescimento das economias locais e consequente aumento das arrecadações municipais, a dependência de transferências intergovernamentais continua sendo o traço marcante da situação financeira dos municípios brasileiros. (Andrade, 2016)

No tocante aos programas da área da Saúde, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previu em seu artigo 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Quanto à fiscalização e o controle previstos no texto constitucional destacamos que tal medidas devem ser tomadas em conjuntos por todas as esferas de governos e com participação efetiva e contínua da sociedade, que deve ser organizada em forma de Conselho. Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1994)

Na busca em cumprir o que prevê a Constituição da República, os órgãos de controle têm intensificado suas ações para garantir a boa utilização dos recursos destinados à saúde. A Controladoria Geral da União adota ações como o Programa de fiscalização em Entes Federativos como importante ferramenta para cumprimento da boa gestão desses recursos públicos. Programa de fiscalização em entes Federativos tem como meta reduzir o desperdício e captura no usos de recursos públicos. Esse desperdício é medido em indicadores de eficiência, que comparam a situação presente com um parâmetro pré-estabelecido. (GOMES, 2013)

Diante do que já expomos sobre utilização de recursos pelos municípios e sua consequente fiscalização, surge o seguinte problema de pesquisa: Os recursos transferidos pela União aos municípios alagoanos destinados ao cumprimento dos programas da área da saúde são utilizados em acordo com os princípios da boa gestão pública?

O presente Trabalho tem como objetivo analisar a utilização dos recursos transferidos aos municípios Alagoanos pela União, tendo como base o Programa de Fiscalização em Entes Federativos da Controladoria Geral da União, em específico os programas da área da saúde no período entre 2003 e 2017.

A pesquisa é relevante e atual à medida que há uma proliferação de escândalos com que a sociedade se defronta diariamente ocupando a maior parte dos noticiários e dos mais variados meios de comunicação. Por conseguinte, cada vez mais se exige dos governantes uma maior transparência dos atos governamentais, o que tem-se tornado um desafio, principalmente nos pequenos municípios. Torna-se importante também pelo fato que os programas de saúde buscam garantir um direito básico e indispensável, a saúde, que sem ele não poderíamos desfrutar de todos os outros direitos que nos são também garantidos.

2. MÉTODOS APLICADOS NA PESQUISA

Sobre as classificações, Gil(2002) argumenta que as pesquisas podem ser classificadas tanto quanto aos objetivos que se propõem como pelos métodos técnicos que serão utilizados. É sabido que toda e qualquer classificação se faz mediante algum critério. Com relação às pesquisas, é usual a classificação com base em seus objetivos gerais. Assim, é possível classificar as pesquisas em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas. (GIL, 2002, p. 41)

A pesquisa aqui proposta se classifica como do tipo exploratória quanto aos seus objetivos. A pesquisa exploratória é utilizada quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. (PRODANOV, 2013)

Ainda sobre a pesquisa exploratória, Gil (2002) entende que:

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. (GIL, 2002, p. 52)

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do
Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

Quanto aos métodos utilizados a pesquisa é classificada como bibliográfica e documental. Sobre a pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas. (GIL, 2002, p 44)

Nesta pesquisa serão utilizados materiais bibliográficos como livros, manuais, revistas e leis para realizar a fundamentação teórica do assunto, possibilitando assim a interpretação dos dados que serão levantados no desenvolvimento da pesquisa. Já a pesquisa documental tem como característica o fato da fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo assim o que se chama de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ocorre ou depois. (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174)

Serão utilizados nesta pesquisa materiais elaborados pela Controladoria Geral da União, especialmente manuais de auditoria e fiscalização e os relatórios que são gerados para expor os resultados obtidos com as fiscalizações realizadas nos municípios escolhidos no âmbito do Programa de fiscalização em Entes Federativos. A partir destes relatórios será desenvolvido uma análise quantitativa-qualitativa através da tabulação de dados e interpretações a partir dos resultados demonstrados nos relatórios. A partir das tabulações de dados, será realizado através de gráficos e tabelas um comparativo entre a situação encontrada e anotada no relatório e a situação predefinida no programa de governo fiscalizado.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle na Administração Pública surge do princípio de limitação do uso do Poder, seguindo certos mandamentos específicos. Ditos mandamentos são necessárias para que o controlador não passe a se sobrepor sobre o controlado. O Controle na administração pública é o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem o Poder Judiciário, o Executivo e Legislativo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. (DE PIETRO, 2010, P.729). A autora ainda argumenta:

A finalidade do controle é assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade; em determinada das circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DE PIETRO, 2010, p.728)

Na mesma linha de pensamento, Hely Lopes Meirelles argumenta que “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. (MEIRELLES, 2010)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, previu em seu artigo 74, que seria dever de todos os poderes instituir e manter sistemas de controle, senão vejamos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional

O artigo 13 do Decreto-lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, estabelece que:

O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; 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, p.08)

O controle na administração pública surgiu da necessidade de se adequar a prática administrativa aos resultados voltados para a sociedade como um todo. O gestor público, deve ter em mente que a administração pública é secular e desde o início da arte de administrar os gestores públicos vêm buscando a melhoria em seus resultados, embora nem sempre voltados ao atendimento das necessidades da sociedade, porém sempre buscam controlar, administrar e registrar as receitas e as despesas do ente público. (SLOMSKI. 2005, p. 16).

O controle se mostra relevante na Administração Pública como ferramenta de avaliação, comprovação e consulta dos gestores públicos, podendo, ainda, auxiliar ou apoiar o controle externo na intendência das contas públicas”. (ARAÚJO. 2010, p. 23).

Na administração pública, o controle visa garantir que as ações de governo sejam executadas de acordo com o planejamento e orçamento público, tendo como objetivo final a consecução do bem público. Assim, o controle na administração pública objetiva verificar se os projetos e as atividades estão sendo realizados conforme foram previstos e neste ponto encontra-se a Controladoria como direcionadora para que o percurso traçado seja seguido. (LIMA. 2009, p. 34).

O controle na gestão pública tem se mostrado uma ferramenta muito importante e imprescindível, pois a gestão pública tem que se preocupar com o planejamento e com as decisões de investimentos, além de melhorar a transparência dos seus resultados afim de que a sociedade veja como eles estão sendo aplicados. (CABRAL; CORBARI; PEREIRA; WECK. 2012, p. 5)

3.2.AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO

A auditoria surgiu com a necessidade de confirmação das informações econômico-financeiras por parte dos investidores e proprietários das entidades. Etimologicamente o termo Auditoria vem do latim *Audire*, que significa revisar. A data de início da atividade de auditoria ainda é desconhecida, mas existem alguns momentos marcantes para o desenvolvimento do assunto, sendo o primeiro a criação do cargo de auditor do Tesouro, na Inglaterra, em 1314. (ATTIE, 2010).

No setor público, a Auditoria pode ser conceituada de acordo com o Tribunal de Contas da como o processo de exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vistas a verificar

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas. (BRASIL, 2005).

A auditoria em gestão pública visa avaliar a gestão pública, avaliando a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal. (CASTRO, 2009).

A Fiscalização no setor público é a aplicação do conjunto de procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, objetivando avaliar as execuções de políticas públicas, atuando sobre os resultados efetivos dos programas do governo federal. A finalidade básica da fiscalização é avaliar a execução dos programas de governo. A fiscalização é um instrumento para efetivar o controle. Só fiscaliza quem tem poder-dever de controle. (AKUTSU *et al*, 2011)

A ação de fiscalizar, bem como o próprio poder de polícia, tem em sua essência a necessidade de conter o interesse do particular em confronto com o interesse da coletividade, e materializa-se com o ato concreto de conformar o comportamento do particular em face das exigências legais e regulamentares preexistentes. (NETO *et al*. 2011, p. 28)

A fiscalização de recursos públicos deve manter relação com o conceito de Controle Social, uma vez que também é função da sociedade fiscalizar o uso dos recursos constantes nos orçamentos. Ou seja: é preciso que, além de participar da gestão e acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerça o controle dos recursos públicos, envolvidos nas realizações dos fins do Estado (CGU, 2007).

Nos Estados e municípios, a fiscalização se dirige a execução de políticas públicas, ficando a prestação de contas a cargo das atividades de auditoria. A fiscalização nos estados e municípios não tem como foco a avaliação das contas, mas sim a real execução das políticas públicas, o que denota uma evolução no conceito da auditoria, a qual ultrapassa o aspecto meramente financeiro-contábil, chegando a uma análise mais apurada, a de desempenho. (OLIVIERI, 2008).

O controle e fiscalização representam facetas distintas do controle da administração pública, embora vinculadas. O controle é um conceito lato, é gênero; a fiscalização é um conceito estrito, é uma espécie do controle. A atividade de fiscalização é uma faceta significativa do poder de polícia do Estado. (TCU, 2011)

3.4 . PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

O Programa de Fiscalização de Entes Federativos foi criado em 2003 pela Controladoria Geral da União-CGU, através da portaria N.º 247, de 20 de junho de 2003:

Art. 1º Instituir, em caráter permanente, o mecanismo do sorteio público para definição das unidades municipais onde será objeto de fiscalização a aplicação de recursos públicos federais, sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais, ou de entidades legalmente habilitadas. (BRASIL, 2003)

Na época de criação o programa tinha o nome de Programa de Fiscalização por sorteios Públicos. Em 2015 o programa passou por uma reformulação, onde foram alterados além de sua denominação, a metodologia utilizada. Gomes (2013), em sua dissertação de Mestrado, argumenta que:

O caráter inovador do programa consistiu na intensificação na vigilância do uso dos recursos transferidos para os municípios ao mesmo tempo em que o governo procurou corrigir problemas de informação assimétrica entre eleitores e agentes públicos através da divulgação das informações coletadas pelos auditores. Desse modo, a

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

população poderia tomar conhecimento de casos de captura ou uso ineficiente de verbas públicas e, assim ajudar ao governo a melhorar a gestão municipal através do voto. (GOMES, 2013, p. 5)

A intensificação da fiscalização de recursos transferidos aos municípios tem como objetivo estimular que governantes e administradores públicos em geral assumam o compromisso firmado com seus administrados e, levem em conta no processo decisório de cometer um ilícito que a probabilidade de ser fiscalizado aumenta a cada dia. Isto desestimularia, supostamente, a má gestão de recursos públicos e consequentemente a corrupção. Ainda sobre o assunto, Gomes (2013) continua:

O foco do programa de Fiscalização por sorteios é justamente averiguar as despesas realizadas com os recursos transferido pelo governo central através da busca de possíveis infrações em municípios sorteados aleatoriamente. Para isso, são enviados auditores federais aos municípios sorteados que após realizarem a fiscalização, redigem um relatório listando as irregularidades encontradas. As infrações podem ser relacionadas tanto à corrupção (desvio de verbas, superfaturamento, fraude na aquisição de bens) quanto à má gerência. (GOMES, 2013, p. 10)

A metodologia inicial do programa consistia em escolher os municípios a serem fiscalizados através de sorteios realizados pela Caixa Econômica Federal. Esses sorteios contavam com a participação de membros da sociedade civil. Havia algumas observações a serem feitas na época: Municípios com até 20 mil habitantes tinham todas as funções de despesas avaliadas; municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes, além das áreas de educação, saúde e assistência social, algum outro grupo de despesa era sorteado e fiscalizado; em municípios com mais de 100 mil habitantes as funções fiscalizadas estavam entre educação, saúde e assistência social. No ano de 2015 o programa foi reformulado e passou a utilizar uma metodologia diferente da usada até então. Agora estruturado por ciclos e junto de outras formas de seleção na definição dos entes a serem fiscalizados. Os critérios agora utilizados são o Censo e a Matriz de Vulnerabilidade

O Programa de Fiscalização em Entes Federativos também engloba a metodologia de escolha por Sorteios. Essa iniciativa, que objetiva coibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública, está sendo aplicada desde abril de 2003. Por meio do então Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, a CGU utilizava o mesmo sistema das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. (CGU,2017)

O Ciclo 1, realizado em 2015, teve como escopo a análise da Matriz de Vulnerabilidade. Foram selecionados ao menos um município de cada Estado, em um geral de 45. O escopo de fiscalização foi diferenciada para cada ente federativo, de acordo com análises e levantamentos feitos pela CGU, considerando aspectos de materialidade, relevância e criticidade. Foram fiscalizados programas na área da saúde, educação, assistência social, cidades, esporte e turismo, cultura e desenvolvimento agrário.

De acordo com a Controladoria Geral da União, a forma de seleção por Matriz de Vulnerabilidade permite à CGU identificar potenciais fragilidades na aplicação dos recursos públicos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. Cada ente federativo recebe uma nota, a partir de indicadores agrupados em quatro dimensões: Desenvolvimento Econômico-Social, Materialidade, Transparência e Controle. Os indicadores são elaborados a partir de dados existentes em sistemas de informação governamentais e de informações produzidas pela CGU. A escolha dos temas a serem fiscalizados nos entes federativos considera a pontuação obtida em cada indicador. (CGU,2017).

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

O total de entes federativos em cada estado está dividido em setores. Após a delimitação do setor, a CGU escolhe a quantidade de entes a ser fiscalizada, onde é aplicada a matriz de vulnerabilidade, composta por 12 indicadores. Cada indicador recebe uma pontuação, que pode variar de 1 (baixo) até 4 (muito alto). Cada ente federativo pode pontuar de 12 a 48 pontos.

No 2º Ciclo, realizado em 2016, a CGU, agora Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) – e atualmente Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - analisou a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais descentralizados em todos os Estados e no DF. A definição do escopo também foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo. As áreas abrangidas foram, segundo o MTFC, o Incentivo Financeiro para Vigilância em Saúde-Com Foco no Combate ao Mosquito *Aedes aegypti*, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Observa-se que o segundo ciclo fiscalizou apenas os recursos repassados aos Estados, ficando de fora neste ciclo os municípios.

No 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, lançado por meio da Portaria nº 940 de 25 de maio de 2016 e realizado em 2017, a CGU verificou a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais em 67 municípios. A definição do escopo também foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo, sendo que três ações foram fiscalizadas obrigatoriamente em todos os entes nos seguintes programas: Programa nacional de apoio ao transporte escolar; Programa Nacional de alimentação Escolar e Incentivo Financeiro para vigilância em saúde. As fiscalizações já geraram milhares de relatórios, que são publicados no site da CGU e encaminhados aos diferentes órgãos públicos responsáveis pelas ações corretivas, como os ministérios gestores, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal, câmaras municipais, assembleias legislativas, entre outros, para adoção de providências em cada uma dessas instâncias. (CGU, 2017)

Quadro 1 – Municípios fiscalizados entre 2007 e 2017

ANO	MUNICÍPIOS FISCALIZADOS
2007	CAMPO ALEGRE; COQUEIRO SECO; JAPARATINGA; JEQUIA DA PRAIA; MESSIAS; PINDOBA
2008	GIRAU DO PONCIANO; PIRANHAS; ROTEIRO; SÃO LUIZ DO QUITUNDE; TANQUE DARCA
2009	BELO MONTE; CAMPESTRE; IBATEGUARA; LIMOEIRO DE ANADIA; MINADOR DO NEGRÃO; OLHO D'ÁGUA GRANDE; PORTO CALVO
2010	BRANQUINHA; COLÔNIA DE LEOPOLDINA; FLEXEIRAS; GIRAU DO PONCIANO; TAQUARANA
2011	FELIZ DESERTO; SANTANA DO MUNDAÚ
2012	JUNDIÁ
2013	BOCA DA MATA; ROTEIRO
2014	MARIBONDO

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

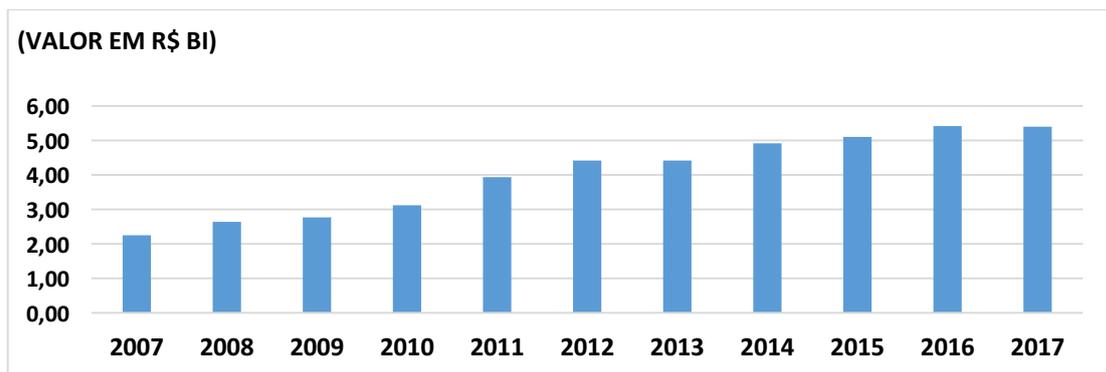
2015	MURICI; PARIPUEIRA
2016	MARAGOGI; MATRIZ DO CAMARAGIBE
2017	ARAPIRACA

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da CGU.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.

A coleta de dados foi realizada nos relatórios disponibilizados pela CGU, fruto dos trabalhos de fiscalização por ela realizados. Cada relatório traz as informações divididas por ministério que realizou a transferência aos municípios e também separa os programas e ações de governo. Em todas as áreas fiscalizadas são geradas ordens de serviços, que dentre outras informações, destaca o valor financeiro fiscalizado naquela ordem. Após a realização da fiscalização, os controles internos dos municípios tem o espaço para explicar o motivo das situações ou constatações encontradas pelos auditores. A presente pesquisa direciona a coleta para as constatações verificadas e a partir delas monta um mapa de como os recursos são utilizados.

Gráfico 1. Valores transferidos aos municípios alagoanos entre 2007 e 2017.



Fonte: Portal da transparência –<http://www.portaltransparencia.gov.br/>

O gráfico acima mostra o montante de recursos transferidos aos municípios alagoanos pela União no período de 2007 a 2017. Verificamos que há uma crescente considerável no período de 10 anos. Os dados mostrados abaixo demonstram a necessidade de transferências intergovernamentais aos municípios estudados, o que mostra uma grande incapacidade arrecadatória para manter seus serviços e programas governamentais. Tal situação ratifica a importância de intensa fiscalização desses recursos que são transferidos, pois, na grande maioria das vezes esses municípios não possuem – ou por capacidade técnica ou por financeira – controles internos capazes de coibir desvios e desfalques.

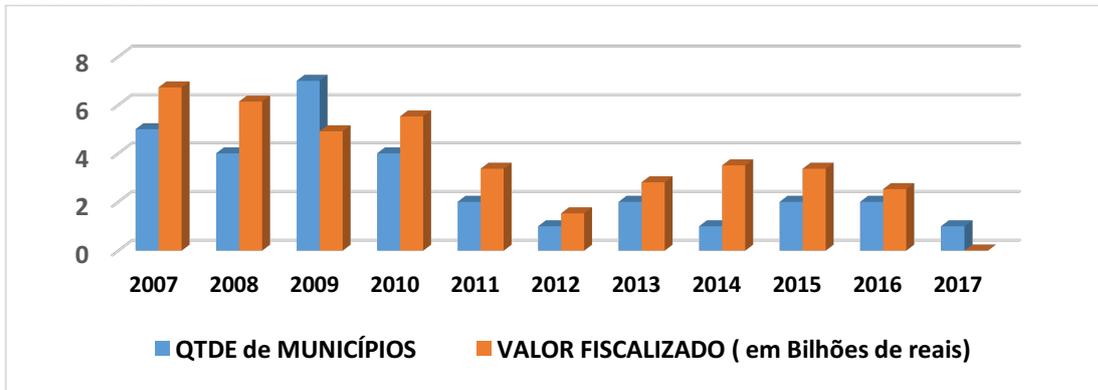
4.2 Valores Fiscalizados transferidos pelo Ministério da Saúde

Durante o período analisado nesta pesquisa, 2007 a 2017, nota que há certa proporcionalidade entre o número de municípios fiscalizados por ano e a quantidade de recursos fiscalizados. Os dados abaixo mostram o número de municípios fiscalizados por ano bem como o montante de recursos fiscalizados na área de saúde. De acordo com os dados, durante o período de 2007 a 2011 o montante de recursos fiscalizados foi superior aos anos seguintes, o

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

que mostra que o Programa de Fiscalização em Entes Federativos diminuiu as atividades inerentes à fiscalização nos na área da saúde nos municípios alagoanos.

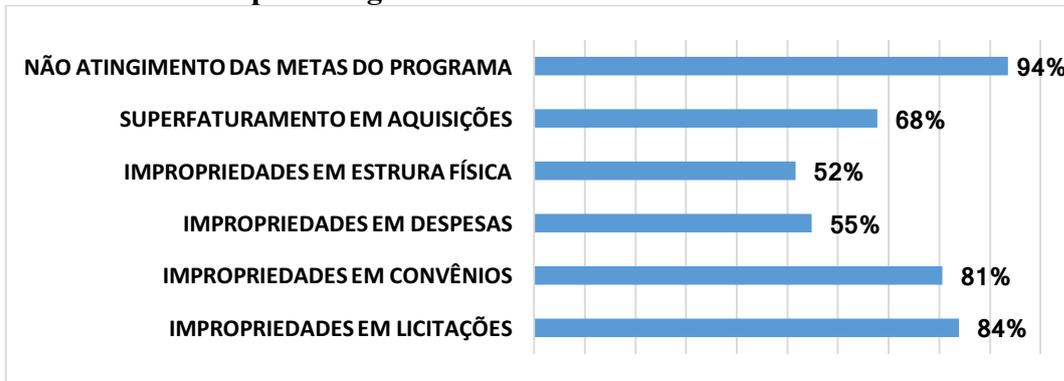
Gráfico 2. Quantidade de municípios fiscalizados versus Montante de recursos fiscalizados.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da CGU.

4.3 Principais irregularidades encontradas

Gráfico 3 – Principais irregularidades encontradas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da CGU

No gráfico acima, listamos os principais tipos de irregularidades apontados pela CGU na realização dos trabalhos de fiscalização nos municípios alagoanos que receberam a visita da do órgão fiscalizador. Observamos que as irregularidades vão desde problemas gerenciais até problemas de ordem administrativa e principalmente legal.

O atingimento das metas visa identificar se o programa de governo está sendo realizado com o objetivo para o que foi criado. Em 94% dos casos, os municípios analisados não cumpriam os padrões estabelecidos pelo Ministério da saúde, o que justifica a evidência de que os recursos não estão sendo utilizados de acordo com os bons princípios de gestão. Em 68% dos casos foi identificado superfaturamento nas aquisições de produtos, sejam eles

medicamentos ou material de expediente, o que mostra que os recursos se tornavam escassos por conta da má utilização que lhe era dado.

Em 52% dos casos foi identificado que as estruturas que serviam para atendimentos de pacientes ou para guarda de suprimentos apresentavam algum problema de estrutura física, em sua maioria constavam infiltrações, instalações em mau estado de conservação, veículos sucateados e até mesmo problemas com a armazenagem de medicamentos e gêneros hospitalares. No tocante à despesa, 55% dos municípios apresentaram deficiências, principalmente quanto ao fracionamento de despesas e falta de comprovação de gastos.

No que se refere aos convênios, 81% dos municípios estudados apresentaram deficiências como falta de prestação de contas e falta de contrapartida por parte do município proponente. Nas licitações, em 84% dos casos foram registrados impropriedades como o fracionamento de licitações, direcionamento de licitações e falta de publicidade dos certames, bem como outros problemas técnicos que desobedecem a lei de Licitações (Lei Federal 8.666/93).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.

Pelo que foi analisado neste trabalho observamos que há uma grande deficiência na gestão dos recursos públicos nos municípios alagoanos. A amostra escolhida representa na verdade a realidade da grande maioria dos municípios do Estado de Alagoas. Identificou-se neste trabalho que as irregularidades encontradas pela CGU são na verdade objeto de investigação criminal e penal, uma vez que os gestores cometem com essas irregularidades crimes dos mais diversos contra a Administração Pública.

Este trabalho alcançou seu objetivo na medida em que mostrou como recursos públicos transferidos para os municípios alagoanos pela União são mal administrados. Todo recurso público e todas as áreas têm suas importâncias, mas é inegável que os recursos públicos destinados à saúde deveriam ter uma maior cuidado quando da sua utilização, pois estes buscam garantir um direito básico que nos foi concedido bem antes que tudo, a vida.

Como recomendações, sugerimos que os gestores públicos intensifiquem ações de controle interno em seus modelos de administração, pois com o devido controle e avaliação dos programas será possível otimizar os resultados de suas ações de governo, buscando assim um modelo de governança baseado na eficiência, eficácia, economicidade e transparência.

Futuras pesquisas poderão estender o objeto desta pesquisa, bem como ampliar a amostra para uma realidade mais abrangente, até mesmo para todo o país. Como sugestão de próximas pesquisas, sugerimos que sejam analisados recursos de outras áreas e programas de governo, bem como a análise das irregularidades sobre outros aspectos, como por exemplo a existência e cumprimento de penalidades impostas pela própria CGU, por outros órgãos de controle bem como a atuação no Ministério Público e das Polícias judiciárias no combate e prevenção de desvios de recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. **Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica**. Revista Espaço Acadêmico, v. 16, n. 185, p. 71-82, 2016.

ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 5ª ed. - 2. São Paulo: Atlas, 2010

A Qualidade da Gestão Pública no uso de Recursos Federais a partir da Análise dos Repasses do Ministério da Saúde para os Municípios Alagoanos

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 1988.
- _____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1967.
- _____. **Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Portaria N.º 247, de 20 de junho de 2003. Institui, em caráter permanente, o mecanismo do sorteio público para definição das unidades municipais onde será objeto de fiscalização a aplicação de recursos públicos federais**, Brasília, DF, 2003.
- CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23, ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIL, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo. Atlas, 2002.
- GOMES, Lígia Lopes. **Avaliação do Programa de fiscalização de municípios pequenos e médios a partir de sorteios públicos sobre corrupção e mau uso de recursos públicos**. Dissertação (mestrado), Universidade de São Paulo, 2013.
- INTOSAI, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **ISSAI 100- Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. TCU, 2013.
- JUND, Sergio, AFO, **Administração Financeira e Orçamentária**. 4.ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.
- LAKATOS, E; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5º Ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARTINS, Rosilda Baron. **Metodologia científica: como tornar mais agradável a elaboração de trabalhos acadêmicos**. Curitiba: Juruá, 2005
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- NETO, A. *et al.* **Tribunal de Contas da União. Auditoria governamental / Tribunal de Contas da União**. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011.
- OLIVEIRA, Adelino Fernandes de. **Auditoria interna e controle governamental**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011.
- OLIVIERI, Cecília. **Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas**. São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo>. Acesso em: 21.out. 2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - CONTROLE E FISCALIZAÇÃO**. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/control-e-fiscalizacao/>