

ANÁLISE NORMATIVA DA TRANSPARÊNCIA EM UM TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

NORMATIVE ANALYSIS OF TRANSPARENCY IN A COURT OF AUDITORS CITIES

*José Menezes Paiva**

*João Victor Belém Falcão Rabelo***

*Fabiana Pinto de Almeida Bizarria****

*Marcus Vinícius de Oliveira Brasil*****

*Mônica Mota Tassigny******

RESUMO

Nos últimos anos, o Brasil tem passado constantemente por mudanças relativas às atividades desenvolvidas por gestores públicos. Administrar prefeituras, ou mesmo os estados, não é uma tarefa simples, visto que a sociedade está mais crítica para cobrar o destino dos recursos financeiros pagos pelos contribuintes. A transparência, no tocante as ações do governo, promove o fortalecimento em suas relações com a sociedade. Assim, questiona-se como funcionam os Tribunais de Contas nos Municípios na garantia da transparência na Gestão Pública Municipal. Nesse sentido, o artigo objetiva analisar a transparência na gestão pública, com suporte na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI). Ambas vieram reforçar o *accountability* democrático, com intuito de assegurar a transparência. Em termos metodológicos, o estudo caracteriza-se como um estudo de campo, no qual foram entrevistados analistas de controle externo de um Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Nordeste, visando compreender a sistemática utilizada pelo Tribunal para aplicação de suas prerrogativas. A aplicação da LAI ocorre de dentro para fora, ou seja, do tribunal para a sociedade como também de fora para dentro, quando os municípios enviam informações ao tribunal, tendo em vista que o TCM é um órgão que fiscaliza a prestação de contas dos municípios, mas ele também deve revelar transparência em suas ações.

Palavras-chave: Corrupção. Transparência Pública. Accountability. Governança pública.

Manuscript first received/Recebido em: 27/07/2015 / Manuscript accepted/Aprovado em: 18/12/2015

* Graduado em Gestão de Rede de Computadores pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (2007). Especialista em Gestão Pública Municipal. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

** Pós-Graduando em Gestão Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Especialista em Gestão Pública Municipal pela UNILAB (2013-2014).

*** Doutoranda Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Fortaleza (PPGA/UNIFOR), E-mail: bianapsq@hotmail.com

**** Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza-PPGA/UNIFOR (2014). Pós-Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará-PPAC/UFC (2015). Professor adjunto da Universidade Federal do Cariri- UFCA

***** Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (2002), ee doutorado na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris). Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (1994). Professora titular do Programa de Pós Graduação em Administração UNIFOR (PPGD) e Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UNIFOR).

ABSTRACT

In recent years, Brazil has changed constantly concerning to the activities performed by public managers. Administer municipalities or even states, is not a simple task, since society is more critical to charge the fate of the funds paid by taxpayers. Transparency, as regards the government's actions, promotes the strengthening of its relations with society. So, how behave the Work Audit Courts in the municipalities in ensuring transparency in the Municipal Public Management. In this sense, the article aims to analyze the transparency in public administration, supporting the Fiscal Responsibility Law (FRL) and the Access to Information Act (LAI). Both have enhanced the democratic accountability, aiming to ensure transparency. In terms of methodology, the study characterized as a field study in which were interviewed external control analysts of a Court of Auditors of Municipalities of Northeastern State, to understand the systematic used by the Court to apply its prerogatives. The application of LAI occurs from the inside out, i.e., from the court to the society as well as from the outside to inside, when municipalities send information to the court, considering that the TCM is a body that oversees the accountability of municipalities but it should also prove transparency in their actions.

Keywords: *Corruption. Public Transparency. Accountability. Public Governance.*

1 INTRODUÇÃO

A história da Administração Pública Brasileira está delineada por distorções e excessos. Durante várias décadas as práticas coronelistas, o nepotismo e a centralização do poder para atender interesses específicos resultou em prejuízos à população (ABRUCIO, 2007; CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

Com o passar do tempo e a criação de adequados sistemas de acesso a informações públicas observam-se benefícios à democracia e ao desenvolvimento socioeconômico, não só do município, mas de vários setores da sociedade que traduzem a cobrança da população em relação aos atos de agentes públicos quando empossados em cargos públicos no âmbito da administração pública.

Dessa forma, a gestão pública transpõe fronteiras e sua discussão demanda que a sociedade esteja ciente dos acontecimentos que envolvam os que fazem o poder público (ABRUCIO, 2007; CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013). Nos anos de 1980, o país começa sua redemocratização, e desde então, percebe-se que a mídia intensifica notícias sobre desvios de recursos financeiros e apontam a problemática da corrupção na gestão pública em todas as esferas do governo (federal, estadual e municipal) (ABRUCIO, 2007), e, também, como “fenômeno global com incidências variadas, sendo sua prática geralmente difundida e mais sistematicamente enraizada nos países subdesenvolvidos” (BONIFÁCIO, 2013, p. 321).

Com a promulgação da Constituição de 1988, cresceu a expectativa por mudanças nas práticas de administrar os setores públicos. Com a Carta Magna em vigor, iniciou-se um processo de adoção de medidas contra diversos problemas relacionados à gestão pública, buscando instrumentos de gestão que favoreçam a transparência na utilização de recursos públicos e responsabilização por parte dos governantes que “devem prestar contas de seus atos aos cidadãos, como uma maneira de aumentar a efetividade da ação governamental” (PEREIRA, 1998, p. 13).

Problemas relacionados à ética, a desonestidade e a impunidade dos gestores corruptos apresentam-se com frequência nos meios de comunicação e tem estigmatizado a administração pública brasileira, sendo prejudicial à democracia e ao desenvolvimento (BONIFÁCIO, 2013; POWER; GONZÁLEZ, 2003). Constata-se que os impostos não são revertidos de forma satisfatória em serviços básicos como educação, saúde, transporte e moradia. Há problemas também nas formas de administrar devido contribuir para o endividamento do setor público, sobrecarregando a sociedade com altas taxas de juros, prejudicando por um lado à produção, e por outro o consumo.

Com a atuação de maus gestores, agrava-se a condição social da população. De acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU, o Brasil é conhecido como um dos países de baixa qualidade de vida, considerando elevadas taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, violência social, saúde precária, onde quase a metade da população não tem acesso à água tratada e saneamento básico (PNUD, 2013).

Para driblar os problemas citados, os estados e municípios podem fazer uso de políticas públicas mais eficazes, transparentes, com suporte na responsabilidade e no planejamento para atender as necessidades da população (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

Assim, como forma de modernizar a gestão pública e coibir problemas estruturais na formação das práticas administrativas, em 5 de maio de 2000, entra em vigor a Lei Complementar nº 101, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta tem como vantagem o orçamento participativo, transparência na gestão, eficiência na ação governamental, racionalização de despesas, crescimento das receitas, planejamento das ações de governo e, por fim, a herança fiscal (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

No tocante a transparência da gestão, a LRF institui mecanismos que permitem tornar públicas às finanças da gestão, publicando em meios eletrônicos a prestação de contas e os atos de gestão, especialmente no Portal da Transparência do ente estatal (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

Para que se consiga uma gestão transparente, faz-se necessário uma maior responsabilidade social. Além da LRF, outra normativa acrescentou estratégias para a transparência das informações no âmbito da administração públicas. A Lei 12.527 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) representou um relevante avanço no combate às irregularidades na gestão pública, visto que aproximou o Poder Público do cidadão, na medida em que é exigida do gestor público a transparência em suas ações.

No sentido da prestação de contas, o gestor governamental faz uso dos instrumentos de transparência pública para responder por seus atos e omissões diante da função pública exercida. Os Tribunais de Contas, como auxiliares do Poder Legislativo, assumem o papel de acompanhar as contas nas esferas federal, estadual e municipal, por meio da fiscalização de aspectos legais, operacionais e patrimoniais, no tocante as despesas executadas (REIS; DARCOSO; TENÓRIO, 2015).

Sendo assim, cabe o seguinte questionamento: como funcionam os Tribunais de Contas nos Municípios na garantia da transparência na Gestão Pública Municipal?

Diante desse contexto e, tendo em vista a transparência da gestão pública, esta pesquisa visa investigar o Tribunal de Contas dos Municípios, que é um órgão de controle externo da administração municipal e tem como prerrogativas a fiscalização das contas públicas. É de sua competência divulgar

as informações que lhes são repassadas pelos municípios, observando os dispositivos legais que tratam da transparência pública, por meio do Portal da Transparência dos Municípios. O órgão exerce uma função primordial na salvaguarda dos interesses públicos, assim, a Carta Magna garante autonomia funcional, administrativa e contábil a seus membros (MENEZES, 2015).

A atual realidade sobre a gestão pública é um emaranhado de situações. Analisar a gestão como um todo é complexo, visto que, os problemas que surgem na gestão estão direcionados à burocracia, déficit técnico, fragmentação do setor público que facilita a corrupção, redução de verbas, entre outros problemas.

Esta pesquisa se justifica na medida em que pretende gerar discussões sobre a importância da transparência na gestão pública, bem como estimular o acesso aos veículos de comunicação na perspectiva de garantir um maior conhecimento sobre aspectos da administração pública que sejam relevantes para o exercício da cidadania e do controle social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão Pública

Os gestores públicos precisam ter clareza na sua atuação. Para tanto, revela-se essencial conhecer o significado da gestão pública, pois isso favorece uma maior compreensão de como se deve agir diante da coisa pública. Segundo Santos (2006, p.21), “Gestão pública refere-se às funções de gerências públicas dos negócios de governo”. Além disso, de acordo com Silva (2007, p.19) “classifica-se no modo de agir do administrador público, em três níveis distintos: atos de governo, atos de administração, atos de gestão”.

Dentro desses níveis descritos por Silva (2007) destacam-se os parâmetros básicos que o gestor deve seguir:

- a) Sua missão;
- b) Planejamento e controle;
- c) Administrar os recursos humanos;
- d) Administrar os recursos financeiros e tecnológicos; e,
- e) Tomadas de decisão diante dos conflitos internos e externos.

A gestão pública é de interesse público, pois a mesma possibilita o controle da eficiência do Estado ou Município na realização do bem comum, dentro das normas administrativas. No entanto, a deficiência na formação de gestores públicos pode contribuir com a atuação irregular dos titulares de cargos de gestão, o que, conseqüentemente, resulta em gastos públicos inadequados ou equivocados, prestações de serviços públicos ineficientes, prejuízos financeiros e morais a sociedade (SILVA, 2007).

Com isso, a gestão pública tende a se tornar moderna, buscando o combate ao clientelismo que se configura em ações patrimonialistas, e procurando melhorar a qualidade da prestação de serviços destinada à população em geral. Para que a gestão se modernize, enfatiza-se o aprimoramento do controle social e a eficiência nos gastos públicos, promovendo sempre as demandas sociais do estado ou município.

A concepção da nova gestão pública implica em modernização das instituições públicas. As-

sim, mudanças tornam-se necessárias, como, por exemplo, a informatização e a celeridade nos ritos processuais. Nos últimos vinte anos, a popularização das novas tecnologias trouxe ao Brasil uma revolução concreta no manuseio das informações e agilidade nos trabalhos das instituições públicas (REIS; DARCOSO; TENÓRIO, 2015). Desse modo, houve uma maior apropriação de técnicas e práticas utilizadas por instituições privadas, tornando mais flexível e dinâmica o compartilhamento de informações que dizem respeito às ações públicas.

Considerando a busca pela modernização, um gestor público responsável e eficiente tem como meta implantar um sistema de informação que se destine a tornar mais célere sua gestão de forma segura e fidedigna. A utilização da informatização vai ao encontro do princípio da publicidade dos atos públicos, bem como favorece a divulgação das ações empreendidas pelo administrador (REIS; DARCOSO; TENÓRIO, 2015). A gestão pública transparente mobiliza a atuação ética, moral e legal por parte de toda a equipe que está inserida. Assim, os recursos tecnológicos facilitam a administração que tem credibilidade e eficiência na gestão dos bens públicos.

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece, prioritariamente, normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Existem quatro pilares da LRF que dão sustentação aos prefeitos para que os mesmos possam administrar bem o município: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência. Enfatiza-se a transparência, o controle, a fiscalização na gestão fiscal.

O Controle deve ser efetivo com a instituição de normas e regulamentos capazes de auxiliar na fiscalização das atividades administrativas para que ocorra conforme as normas vigentes. Uma fiscalização rigorosa e contínua pode ser observada por parte de Tribunais de Contas, que possuem a prerrogativa de exigir de seus executores atenções especiais e certos cuidados na administração dos bens públicos.

E quando essas contas são prestadas pelo controle externo, entram em cena o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Conselho de Gestão Fiscal, o Banco Central e a sociedade que também pode cobrar essa prestação, afinal os contribuintes precisam assumir o papel da participação popular, também definida como instrumento de controle na LRF.

A participação popular deve ser incentivada pelo poder público, com realizações de audiências públicas durante o processo de discussão dos planos de governo. Consultar a sociedade faz com que os trabalhos dos prefeitos e outros agentes tornem-se um modo eficaz de comprovar se o futuro candidato merece o voto para representá-lo.

A responsabilidade impõe aos agentes públicos o verdadeiro cumprimento da Lei, os mesmos podem responder por seus atos sofrendo sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outras predições legais, como os que estão dispostos no Art. 73 da LRF.

A LRF é um código de conduta administrativa que deve ser cumprido por todos os gestores públicos do país. A transparência assegura aos agentes públicos as informações sobre sua gestão. Por meio da assessoria de imprensa são divulgadas diversas informações, assim como são publicizadas, também, informações nos relatórios de gestão fiscal.

Qualquer agente público sério sabe que as contas organizadas e planejadas com sua equipe de trabalho evitam o descontrole dos gastos financeiros. A organização administrativa tende a possuir relação direta com a credibilidade do gestor, e isso permite que as pessoas acreditem no seu líder político. A LRF cumpre com seu papel de limitar gastos, coibir a corrupção e, também, o gerenciamento das dívidas de gestões passadas, principalmente quando não se dispõe de receita para custeá-la.

Conforme Cruz (2011, p. 11) “um dos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal que gera debate, dúvida e inquietação por parte dos agentes públicos, da sociedade e dos funcionários públicos, é a fixação dos limites para as despesas com o pessoal”. A LRF impõe limites para os gastos com pessoal em todos os Poderes, isto é, Executivo, Legislativo e Judiciário da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também fazem parte desta extensão as Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais. Com relação ao Poder Judiciário, os Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, também fazem parte extensiva da LRF.

A implantação da LRF impediu o refinanciamento de dívidas do município, o que desagradou aos agentes públicos. A LRF apresenta uma inviabilidade econômica, visto que, a maioria dos municípios depende de dinheiro transferido do governo federal e dos estados que sempre estão em dificuldades financeiras. Assim, os municípios sofrem para manter o equilíbrio orçamentário, pois acabam ultrapassando seus limites financeiros, comprometendo os salários e pagamentos de fornecedores de material para as prefeituras.

Considerando a repercussão da LRF no âmbito da administração pública, contribuindo de forma significativa, por meio de seus pilares, para a organização administrativa dos órgãos públicos, prevendo a transparência, a fiscalização e controle das ações administrativas, especialmente aos que englobam a gestão fiscal, em 2011 o governo brasileiro inovou na perspectiva de normatizar a transparência na gestão pública e instituiu a Lei de Acesso à Informação, que será apresentada em seguida.

2.3 Lei de Acesso à Informação Pública

Dois pilares básicos da LRF são transparência e responsabilidade. Como todo modelo eficiente, a lei se baseia em um princípio simples e exige apenas a utilização das operações de soma e subtração para ser aplicada, ou seja, não gastar mais do que se arrecada.

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação - LAI, requer uma participação ativa da cidadania e vigilância da sociedade civil organizada e dos meios de comunicação, no manejo dos recursos públicos, na execução de monitoramento de programas e das responsabilidades políticas, no que tange a toda estrutura fiscal do país. Assim, a LAI:

dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. (BRASIL, 2011, Art. 1º).

A LRF foi um avanço, atendendo a necessidade de uma maior fiscalização com os gastos públicos. A LAI, por sua vez, é um aprofundamento mais planejado para o acesso aos gastos públicos, isso se deve ao incentivo da própria lei a exigir a participação ativa da sociedade, que deve cobrar o que se faz com os recursos financeiros do país para que se tenham bons serviços a todos os cidadãos.

No Brasil, a Lei de Acesso a Informações Públicas, embora sendo uma Lei Federal, tem efeito, também, sobre estados e municípios e, embora tenha sido proposta pelo Poder Executivo Federal, alcançará também o Legislativo, o Judiciário, os Ministérios Públicos e as empresas estatais.

Considerando a recente criação da LAI no Brasil, a lei encontra-se em processo de apropriação por parte dos órgãos públicos que buscam sua efetiva implantação. Sua existência se pauta na Constituição Federal e seus procedimentos.

Assim, a LAI se configura como instrumento de transparência pública e se insere no escopo da gestão pública com vistas a minimizar problemas decorrentes de fragilidades da atuação de agentes públicos e que repercutem de forma negativa para o gestor e, principalmente, para a população.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia é o caminho pelo qual os objetivos são alcançados. Trata-se de um conjunto de métodos e técnicas adequadas de modo a encontrar alternativas para responder às demandas identificadas por meio da investigação planejada e desenvolvida a partir do conhecimento da realidade a ser trabalhada (GODOY, 1995).

A questão da pesquisa que contempla este trabalho exigiu uma metodologia que permitisse reflexões e inquietações sobre o assunto em pauta, no caso, o cenário a respeito da transparência na gestão pública.

O estudo em pauta é descritivo, de campo com abordagem qualitativa. O trabalho de campo foi realizado com suporte em entrevistas realizadas com servidores de um Tribunal de Contas.

Os pesquisadores na busca de investigar a respeito da implantação da Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado analisado realizaram entrevistas com dois servidores analistas de sistema do Tribunal de Contas dos Municípios. Foi elaborado um questionário semiestruturado que serviu de base para um melhor entendimento sobre o questionamento da pesquisa.

A entrevista foi realizada em julho de 2014, no prédio do próprio TCM, com duração média de uma hora e meia de entrevista. Ambos trabalham há mais de três anos no órgão e já atuaram em diversos setores, dentre os quais, o departamento de fiscalização.

A pesquisa de campo, realizada por meio entrevistas gravadas, foi analisada com suporte na análise de conteúdo (BARDIN, 1979), considerando a apreensão do texto transcrito e construção de categorias que emergiram da análise do conteúdo das entrevistas.

A exploração preliminar na pesquisa qualitativa facilita a exploração do campo e ajuda a gerar hipóteses. Ela colabora na descrição dos limites, revela a linguagem que as pessoas utilizam ao falar sobre o assunto, definir os fatores que são importantes para influenciar o comportamento. Foi importante a exploração preliminar no próprio TCM e, principalmente, no Portal da Transparência dos Municípios, bem como no Portal da Transparência do TCM, ambos têm informações que ajudam no esclarecimento de aspectos importantes do presente trabalho.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os principais temas abordados durante as entrevistas foram: responsabilidade fiscal, prestação de contas, reponsabilidade do gestor público e controle interno na administração pública. O tema

da prestação de contas na gestão pública está intimamente relacionada à transparência, bem como à responsabilidade do gestor como servidor público, ou seja, a condição de trabalhador que deve servir à sociedade, tendo isso que estar sempre como norteador em sua atuação profissional.

A temática envolvendo as competências gerenciais para um bom administrador aparece de forma a corroborar com o desenvolvimento de técnicas que priorizem a qualidade e a boa prestação dos serviços públicos, nos quais existe um controle interno para a otimização dos orçamentos.

4.1 Implantação da Lei de Acesso à Informação – LAI

Em relação à implantação da Lei de Acesso à Informação – LAI verificou-se que havia instrumentos anteriores a LAI que expressavam a preocupação com o acesso à informação, e que com o advento da lei, em 2011, os procedimentos que já vinham sendo adotados como também melhorados, inclusive pelo respaldo e detalhamento que a lei favorece. Nesse sentido, o entrevistado respondeu o seguinte:

Lei de Acesso à Informação foi implantada no Tribunal de Contas do Município – TCM. Antes mesmo já existia um interesse do órgão estar implantando a lei e isso foi melhorado. (E1, 2014).

Os artigos da LAI estão discriminados no site do TCM e são colocados onde é possível o atendimento de cada um [item], bem como a criação da Ouvidoria do TCM, inclusive foi criado o serviço de atendimento [pelo telefone, cujo número é] 162, que fala diretamente com a Ouvidoria, que fora o que facilitou o processo de implementação da LAI. Ela surgiu justamente para receber as demandas da sociedade e encaminhar para setores responsáveis a fim de suprir as requisições (E1, 2014).

Convém ressaltar que o entrevistado destaca a atuação da Ouvidoria do TCM, tendo em vista a importância em atender os pedidos de informação formalizados pelo cidadão ou por entidades públicas e privadas.

A LAI preconiza o prazo de até 20 dias, que poderá ser prorrogado por até 10 dias, para a entrega da informação, orientação de como encontrá-la, comunicação de que não dispõe daquela informação ou tratando das razões de fato e de direito para a recusa.

O pedido da informação não precisa ser motivado, entretanto a prorrogação do prazo para sua entrega ou sua negativa deve ser motivada.

A Ouvidoria do órgão encaminha para o departamento ou setor responsável do TCM por aquela informação ou pedido, sendo este respondido por via de protocolo e remetido de volta à origem, que encaminhará ao solicitante a resposta.

A negativa deve ser motivada, devendo ser indicada à autoridade que classificou a informação, bem como informado ao requerente o prazo para interposição de recurso e a autoridade que irá apreciar seu pedido.

Ainda se tratando da implementação da LAI, pode-se perceber na fala dos entrevistados, que a disponibilização da informação ocorre de duas formas: o TCM, que é um órgão com autonomia disponibiliza suas próprias informações em seu Portal da Transparência, bem como pelo serviço disponibilizado pela Ouvidoria do órgão.

De outro modo, as informações que o TCM custódia dos municípios, que são enviados pelo Sistema de Informações Municipais – SIM, são disponibilizados por meio do Portal da Transparência dos Municípios, que contém material relativo às administrações municipais no âmbito executivo e legislativo.

Desse modo, o cidadão tem acesso tanto à prestação de contas e de atos de gestão tanto do TCM enquanto órgão público, bem como das Prefeituras e das Câmaras de Vereadores, possibilitando a verificação de indícios de condutas irregulares pelos gestores públicos.

Quando falamos isso nós vamos para duas vertentes pessoalmente em um órgão de controle externo, que é o TCM. Tanto devemos estar abertos perante a lei as suas informações, que são produzidas pelo órgão enquanto entidade pública: despesas, receitas, procedimentos licitatórios. Enfim, todos os fatos produzidos que são de natureza contábil e administrativa gerados pelo TCM e disponibilizados para a sociedade em cumprimento a lei por meio do Portal da Transparência do TCM (E2, 2014).

Também há outra vertente, que é a disponibilização das informações que o TCM custodia dos municípios, que são seus jurisdicionados. Nesse caso o órgão tem acesso à informação e às entidades que recebem as informações, são obrigadas a disponibilizar essas informações. Então o TCM recebe essas informações por meio do SIM – Sistema de Informações Municipais, que é um sistema informatizado que concentra informações do ponto de vista contábil, administrativo, operacional, fiscal, enfim, toda essa parte que a legislação também prevê. (E2, 2014).

O tratamento da informação ocorre de dentro para fora, ou seja, do tribunal para a sociedade como também de fora, como está acontecendo nos municípios, para o tribunal, pois somos um órgão que fiscaliza a prestação de contas, o que está sendo gasto, o que está sendo investido (E1, 2014).

Está no artigo 42 da Constituição Estadual, os municípios têm a obrigação enviar as prestações de contas ao TCM por meio do sistema informatizado do SIM. Devem-se declarar os recursos, os próprios, os recebidos por transferências voluntárias de receitas, transferências legais etc. (E1, 2014).

Nesse sentido, observa-se que há instrumentos institucionalizados no tribunal investigado que atendem a perspectiva da transparência. Além do atendimento aos requisitos legais, há ênfase do veículo da prestação e de como esta será disponibilizada de forma que a população possa exercer o controle social de forma mais dinâmica. Assim, a veiculação de informações compreensíveis, em geral, por meio de tecnologias de comunicação, assume o papel de destaque na prestação das contas públicas, conforme já preconizam Reis, Darcoso e Tenório (2015).

4.2 A contribuição da LAI para a gestão pública transparente

A Constituição do Estado sede do TCM em estudo, exige que sejam repassadas ao TCM as informações relativas aos municípios, isso torna o controle externo mais eficiente e permite que o cidadão tome conhecimento de como se encontra a prestação de contas dos municípios.

Em relação à pergunta sobre de que forma a LAI vem contribuindo para se obter uma gestão pública municipal mais transparente, verifica-se que a LAI ajudou a reformulação das instruções normativas do TCM, que serve de base para os procedimentos de investigação do órgão nos municípios,

ampliando a fiscalização, já que a LAI prevê a transparência na gestão pública, que ocorre pela facilidade no acesso às informações de interesse público no âmbito municipal.

Os municípios com mais de dez mil habitantes devem fazer uso de sítios eletrônicos na internet, onde se deve encontrar uma transparência mínima, que segundo a Lei abarca informações sobre a estrutura organizacional, os horários e os locais de atendimento ao público, as despesas, repasses e transferências de recursos públicos, os procedimentos licitatórios e os contratos celebrados pelos órgãos públicos municipais, bem como perguntas mais frequentes de interesse social.

Conforme o art. 5 da LAI é dever do Estado garantir o acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Caso sejam verificadas irregularidades, são abertos procedimentos investigatórios próprios pelo TCM como forma de sanção por atos ilícitos.

Especificamente sim, pois temos as orientações legais aos municípios por meio da instrução normativa que reflete o que disciplina o arcabouço jurídico. Como falei, a Constituição do Estado fala da obrigatoriedade do envio da prestação de contas e não havendo isso ou havendo esse envio de forma intempestiva ou extemporâneo nós apuramos as responsabilidades e as irregularidades. É aberto um processo específico denominado de “provocação”. Esta provocação torna-se ou não em tomadas de contas especial, que é outro tipo de processo (E2, 2014).

A tomada de contas especial é um processo célere, cuja irregularidade é considerada e necessita de apuração específica para ver a necessidade e a relevância tanto é importante para a análise interna da prestação de contas como o município está gerindo seus recursos como também do ponto de vista de o tribunal dar uma satisfação para a sociedade como está o município em relação ao comprometimento da sua folha de pagamento, os gastos com educação, saúde etc. Então são necessárias as informações. (E2, 2014).

Paralelamente a esta investigação do TCM, é enviado aos demais órgãos de fiscalização, especialmente a Controladoria Geral do Estado e a Secretaria da Fazenda, inicialmente, os municípios que não estão repassando as devidas informações. Esta irregularidade impede a realização de novos convênios, contratos e até a transferência voluntária de receitas como está disposto na Constituição Estadual e na LRF. (E2, 2014).

Percebe-se que a LAI, redimensionou o trabalho de transparência já desenvolvido na instituição, por meio da reformulação de normativas, como forma de agregar concepções mais estruturais à transparência, proporcionando maior efetividade dos instrumentos de controle.

4.3 Instrumentos utilizados pelo TCM na fiscalização dos municípios

Em relação ao questionamento sobre quais seriam os instrumentos utilizados pelo TCM para fiscalizar os municípios, fora dito pelos entrevistados que os principais são as inspeções, que são verificações *in loco* nos municípios para auditar as prestações de contas da gestão municipal e se elas condizem com a realidade encontrada no município. No caso de haver distorções e irregularidades são apuradas eventuais responsabilidades.

O Portal da Transparência dos Municípios, que é o local onde se reúne informações enviadas pelos jurisdicionados ao SIM, é administrado pelo TCM. Essa ferramenta possibilita verificar

irregularidades nas contas públicas e permite que o cidadão tenha acesso a prestação de contas de seu município, o que poderá gerar denúncias aos órgãos competentes.

Há os conselhos regionais, que são encontros realizados pelo TCM com o objetivo de repassar os procedimentos e informações legais nas quais os gestores públicos devem estar atentos, visando não serem punidos pelo TCM. Os técnicos do tribunal em diversas áreas, tais como: contabilidade, direito, administração e sistemas de informação repassam a técnicos das prefeituras municipais suas experiências a fim de que o ordenamento jurídico e os procedimentos técnicos sejam obedecidos.

E, por fim, é citado pelos entrevistados o Manual do Auditor, que agrega informações de procedimentos técnicos que devem ser observados pelo analista ou técnico do tribunal de contas no momento da verificação da prestação de contas. Cada área tem o seu passo-a-passo próprio de investigação, isso possibilita que a auditoria do TCM seja uniforme e áreas de investigação não fiquem descobertas.

Os instrumentos são as inspeções, o Portal da Transparência, os Conselhos Regionais e o Manual do Auditor, que instrui os passos para se verificar as irregularidades nos municípios de acordo com a área fiscalizada (E1, 2014).

Nós temos um instrumento como podemos ver que é a emissão da certidão online de adimplência do município, que é o envio mensal das prestações de contas e é acessível a qualquer cidadão (E2, 2014).

É possível acessar o Portal da Transparência dos Municípios por via de dados abertos, que é previsto na LAI, ou seja, se o cidadão tem conhecimentos de programação ele pode criar softwares com as informações do Portal, podendo montar relatórios e fazer comparativos diferente até do que está disposto no portal (E2, 2014).

Um dos instrumentos são as próprias inspeções, que é um dos instrumentos mais efetivo, pois elas são organizadas por um grupo de analistas e técnicos que fazem a fiscalização in loco no município, verificando o caixa do município, o transporte escolar, a merenda escolar, a aquisição de medicamentos e o emprego adequado, se o transporte público está funcionando (E1, 2014).

É muito fácil burlar dados, ou seja, dizer que eu estou investindo X em educação, mas ao fazer a auditoria percebem-se escolas fechadas, salários de professores atrasados, almoxarifado com produtos vencidos, sem merenda escolar, assim, é preciso fatores que precisam ser evidenciados. Não que ela não possa ser feita pela análise de conformidade, mas ela é feita de forma mais evidente pelas inspeções in loco, pois têm a presença de técnicos para comprovarem o que foi repassado ao TCM anteriormente. Essas fiscalizações ocorrem por um calendário que é definido pelo setor de planejamento (E1, 2014).

Apenas com o envio do relatório anual é que podemos atestar as atecnias e supostas irregularidades com o envio da prestação de contas anuais. Compete à Diretoria de Fiscalização fazer a instrução processual no momento que determinado gestor, seja secretario ou outro e não envia no prazo as informações há um grupo que verifica a compatibilidade da prestação de contas com a instrução normativa, se atendeu o prazo, se tem algum documento que está fora do que foi estipulado, se os extratos de movimentação bancários estão atendendo ao que está discriminado em lei, ou seja, são vários pontos que o pessoal da fiscalização verifica (E2, 2014).

Os instrumentos referenciados respaldam o trabalho da fiscalização do TCM. Esta constatação reforça a tônica da contribuição do tribunal como órgão de controle. As contas públicas recebem o olhar crítico, mas também, o olhar prescritivo e educativo, por meio dos conselhos regionais. A perspectiva da educação para melhor gerir as contas públicas engrandece o trabalho desenvolvido, diante da problemática da formação em gestão pública por parte de agentes políticos.

4.4 Portal da Transparência dos Municípios do TCM como modelo de ação pública transparente

No tocante a pergunta sobre um exemplo de ação bem sucedida, relativa ao quesito transparência, verifica-se que o Portal da Transparência dos Municípios é considerado como modelo, inclusive recebendo premiações nacionais pela questão de sua funcionalidade, amplitude e facilidade de acesso às informações.

Dentro desse Portal se pode encontrar as prestações de contas dos municípios e pode ser observado de modo detalhado diversos aspectos, tais como, os relatórios de contas anuais e o acompanhamento gerencial das informações, assim, o cidadão pode ficar atento a equívocos e falhas nas contas públicas municipais.

Um assunto ressaltado nos relatórios do TCM é o gasto com os recursos humanos. Desse modo, procura-se coibir contratos de terceirizações excessivas, bem como elevado gasto com funcionários públicos, que tem teto legal a ser obedecido. Caso o teto seja atingido ou ultrapassado o gestor terá restrições legais como a proibição de novos contratos para contratação de funcionários terceirizados.

Esse Portal da Transparência dos municípios do TCM é um exemplo de ação bem sucedida em relação ao quesito transparência, inclusive já fora premiado (E1, 2014).

As prestações de contas anuais têm que ser um reflexo do somatório das mensais, que devem bater com o total. Sendo feito uma análise de conformidade, ou seja, se as prestações de contas estão conforme o disposto em lei (E1, 2014).

Podemos destacar o relatório de acompanhamento gerencial dentro do portal da transparência para os municípios, que é emitido quadrimestralmente com base nas informações do SIM e é um indicativo de alguns itens que podem estar desconformes, podendo o jurisdicionado ainda executar medidas corretivas para quando chegar ao final do ano, ele está dentro dos limites legais (E2, 2014).

Outro quesito que verificamos na fiscalização é o gasto com pessoal que só pode chegar até 60% da receita corrente líquida, dos quais 54% com o Poder Executivo e 6% com a Câmara dos Vereadores (E2, 2014).

Existindo o limite prudencial e o alerta, sendo discriminado no artigo 194 da LRF, que são calculados com base neste limite máximo, o de alerta é de 90% do total e o prudencial é de 80%. Em relação ao Executivo de 48,6% até 51,3% está dentro do limite prudencial e acima disso e até 53,99% está no indicativo de alerta. Acima de 54% supera o limite legal e há punições legais, tais como: proibição de contratação de pessoal e corte de horas-extra (E2, 2014).

4.5 Entraves para consecução de transparência nos municípios

Verificaram-se os maiores entraves para a execução da transparência na gestão pública municipal e como se pode combatê-los, assim, percebe-se que a fiscalização em tempo real é um dos maiores entraves, pois se previne irregularidades, no entanto, pela abrangência dos jurisdicionados é impossível se chegar a este patamar.

Diante das circunstâncias, foram criados mecanismos de otimização e aperfeiçoamento das fiscalizações do TCM, dando enfoque a áreas mais críticas no quesito corrupção. Por isso, surgiu o Observatório das Licitações, visando acompanhar o desenrolar das etapas do processo licitatório e evitando, assim, que haja desvios de verbas públicas.

Por conta desta iniciativa, no período de carnaval de 2014, foram cancelados em inúmeros municípios os eventos carnavalescos, alegando a ausência de verbas para o custeio, e ainda, os entrevistados relataram a existência de indícios de licitações fraudulentas. Nesse caso, atuação proativa *in loco* do TCM inibiu condutas ilícitas vedadas em lei.

É necessário realizar um controle externo bem feito, fiscalizações e orientações. Entre as missões do órgão está esta última, não somente a fiscalização. Para que o gestor possa tomar as medidas corretas, gerir bem as contas públicas e estimular o controle social. Atualmente, o TCM está fazendo encontros regionais, constituindo-se de um ciclo de palestras sobre várias temáticas, por exemplo: enviam-se auditores do TCM para falar sobre obras públicas, licitações, processos de pessoal ou auditoria operacional etc. Essa é uma forma de orientar e ajudar na transparência dos municípios (E1, 2014).

Cito que um dos maiores entraves é a fiscalização em tempo real. No universo de fiscalizados, o estado do analisado mais de 100 prefeituras, então é difícil fiscalizar a todos ao mesmo tempo e dentro de cada prefeitura tem as unidades gestoras, que são as secretarias, e fiscalizar todos eles e todos dias, o que é impossível, tornando-se o maior entrave (E2, 2014).

Por isso, a fiscalização elenca os pontos principais e trabalha com amostragens, procura gerar uma atuação concomitante, por exemplo: um dos pontos mais notórios de desvios de recursos públicos são os procedimentos licitatórios, por isso, o tribunal criou o chamado Observatório das Licitações, que procura reunir técnicos que vão observar os processos licitatórios enquanto estes ocorrem, indo a pregões, entre outras ações (E2, 2014).

Foi a partir da verificação dos processos licitatórios para contratação de grupos artísticos para o carnaval que surgiu o Observatório das Licitações, sendo incorporado pelo tribunal por ter dado tão certo, o que desencadeou o cancelamento de diversas licitações para contratação de bandas e grupos para o carnaval e isso se deu em decorrência de indícios de possíveis irregularidades. Outra coisa que é comum de quatro em quatro anos é desmantelamento do aparelho municipal, por isso, o TCM organiza a operação antidesmonte, ou seja, um grupo de técnicos verifica ou procura trabalhar uma transição adequada, porque isso evita que o novo prefeito receba um município com problemas financeiros (E1, 2014).

4.6 Apreciação ou julgamento de contas públicas pelo TCM

Por fim, curiosamente perguntou-se qual órgão seria o responsável pela fiscalização das câmaras municipais, já que no caso do Executivo compete a Câmara Municipal a apreciação da prestação de contas e ao TCM a emissão de parecer motivado pela aprovação ou não das contas.

O entrevistado 1 respondeu que em relação à Câmara dos Vereadores, o TCM não veta suas contas, entretanto, emite parecer justificando sua posição, que será enviado ao Ministério Público para possível denúncia.

Em relação às secretarias municipais, o TCM é competente para apreciar e julgar suas contas, portanto, o órgão tem competência plena para impor sanções a estes gestores em caso de desconformidade com a lei.

O TCM não veta, ele analisa as contas do Executivo, sendo enviadas à Câmara, tendo um papel de apreciar as contas emitindo após a instrução um parecer ou julgar as prestações de contas. No caso das contas da Prefeitura, a Câmara remete ao TCM que irá apreciá-la e enviar novamente à Câmara para julgamento. Em relação as contas das secretarias municipais o TCM julga, essa é a diferença entre apreciar e julgar (E1, 2014).

As entrevistas foram importantes no sentido de viabilizar o entendimento das funções do TCM, bem como sua atuação na realidade social e institucional a qual os municípios estão inseridos. Convém ressaltar a importância deste órgão, que é responsável pelo controle externo dos municípios, atentando para a legislação em vigor e os princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dar transparência aos atos do poder público é tarefa complexa, a despeito das novas tecnologias disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica, por meio da análise de casos sobre a implementação de instrumentos normativos e operacionais.

A legislação brasileira assegura essa transparência ao definir após a promulgação da Constituição de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que representou o primeiro mecanismo que enfatiza a gestão transparente nas instituições governamentais. Além disso, a Lei Geral de Acesso a Informações do ano de 2011, uma das reformas mais profundas estabelecidas no âmbito institucional brasileiro.

O desenvolvimento das tecnologias oferece novas possibilidades de ter uma gestão transparente. O Brasil precisa superar alguns obstáculos institucionais e sociais para oferecer à sociedade credibilidade nos serviços a população.

O acesso à informação é um desafio para gestão transparente nos próximos anos. É possível que enfrente dificuldades em uniformizar os entendimentos sobre várias questões, como a disponibilização de informações a respeito das prefeituras, os gastos extras e também com o setor de pessoal que é um assunto no qual deve ser debatido com bastante veemência.

Outro desafio que deve ser discutido está na questão da violação ao direito à informação, pois, sabe-se que a corrupção resiste o quanto é possível ao processo de transparência. Quanto menos se sabe sobre os gastos públicos melhor para determinados agentes públicos que fazem atos ilícitos contra o contribuinte que não presencia os serviços de uma educação, saúde e segurança de qualidade.

Ressalta-se que esse estudo se limitou a um contexto específico, um TCM, não busca conclusões que possam transpor a realidade investigada, mas gerar *insights* para pesquisas, reflexões e atuações que projetem novos horizontes para a transparência das contas públicas no contexto político democrático. Assim, sugere-se que novas pesquisas possam ampliar o escopo de análise, aprofundar questões pontuadas ao longo do artigo e incorporar outros atores, como gestores e comunidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. H. C. e; ALVES, F. J. dos S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-6122015000300643&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 27 jul. 2015.

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BERGUE, P. **Gestão de pessoas no setor público**, São Paulo: Saraiva 2007.
- BONIFACIO, R. A afeição dos cidadãos pelos políticos mal-afamados: identificando os perfis associados à aceitação do “rouba, mas faz” no Brasil. **Opin. Publica**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 320-345, nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- BRASIL. **Lei Complementar N. 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Senado Federal, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 8429**, de 2 de Junho de 1992. (Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências).
- BRASIL. **Lei nº 9051 de 18 de maio de 1995**. (Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações).
- BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**, 2013.
- BRONCKART, J. P.; DOLZ, J. A noção de Competência: qual é sua pertinência para o estudo da aprendizagem das ações de linguagem? In: DOLZ, J.; OLLAGNIER, D. **O enigma da competência em educação**. Trad. Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 393-417, ago. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 jul. 2015.
- CRUZ, F. da; PLATT NETTO, O. A. A influência da limitação das despesas com pessoal na questão pública e um perfil comportamental dos municípios catarinenses. **CRCSC**, Florianópolis, v1, n. 1, 2011.
- CRUZ, F. *et al.* **LRF comentada**. São Paulo: atlas, 2001.
- DUTRA, J. S. et al. **Gestão por competência: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas**. São Paulo: Gente, 2001.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 2, mar./abr. São Paulo: FGV, p.57-63.
- LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n.2, abr./jun, 2003, p.7.
- MINAYO, M. C. de S. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, n. 33, p. 83-91, 2009.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malteiros, 2004.

MENEZES, M. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 27 jul. 2015.

PINHO, J. A. G. De internet, governo Eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. **Veracidade**, Salvador, n. 3, maio, 2007.

POWER, T. J.; GONZALEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 21, p. 51-69, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 20 nov. 2015.

REIS, A. F. dos; DACORSO, A. L. R. ; TENÓRIO, F. A. G. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais — um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. **Revista Administração Pública**, n. 49, p. 231-251, jan/fev. 2015.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva 2006.

SILVA, C. D.O. da. **Gestão pública**. São Paulo: Editores Associados, 2007.