



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA – UNILAB**

**JOSÉ MENEZES PAIVA  
JOÃO VICTOR BELÉM FALCÃO RABELO**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DA IMPLANTAÇÃO DA LEI  
DE ACESSO A INFORMAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NOS MUNICÍPIOS  
DO CEARÁ.**

**FORTALEZA**

**2014**

**JOSÉ MENEZES PAIVA  
JOÃO VICTOR BELÉM FALCÃO RABELO**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DA IMPLANTAÇÃO DA LEI  
DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NOS MUNICÍPIOS  
DO CEARÁ.**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública Municipal na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título Especialista.

Sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Ms. Fabiana Pinto de Almeida Bizarria.

**FORTALEZA**

**2014**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA – UNILAB**

**Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)  
Biblioteca Setorial Campus Liberdade**

**Catálogo na fonte**

**Bibliotecário: Francisco das Chagas M. de Queiroz – CRB-3 / 1170**

P166t

Paiva, José Menezes.

Transparência na gestão pública: o caso da implantação da lei de acesso à informação pelo Tribunal de Contas nos Municípios do Ceará. / José Menezes Paiva, João Victor Belém Falcão Rabelo. Redenção, 2014.

67f.; 30cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Ms. Fabiana Pinto de Almeida Bizarria.  
Inclui lista de quadros, referências e anexo.

1. Abertura de informações ao público. 2. Brasil. Lei de responsabilidade fiscal (2000) 3. Transparência na administração pública - Legislação. I. Título. II. Rabelo, João Victor Belém Falcão.

CDD 342



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA – UNILAB**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DA IMPLANTAÇÃO DA LEI  
DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NOS MUNICÍPIOS  
DO CEARÁ.**

**JOSÉ MENEZES PAIVA  
JOÃO VICTOR BELÉM FALCÃO RABELO**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública Municipal na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título Especialista.

Data da Defesa: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Conceito Obtido: \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Profa. Ms. Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

---

Profa. Dra. Maria Aparecida da Silva

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

---

Profa. Ms. Ana Zenilce Moreira

Universidade Estadual do Ceará - UECE

**FORTALEZA – CE**

**2014**

Em primeiro lugar agradecemos a Deus pelas oportunidades a nós confiadas.

Em especial aos nossos familiares e amigos pelo tão grande apoio e compreensão nas horas de ausência.

“A maior atração de uma cidade é a qualidade de vida de seus moradores”

Jaime Lerner, político, arquiteto e urbanista curitibano.

(1937)

## RESUMO

Nos últimos anos, o país 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. O presente estudo acadêmico teve como objetivo analisar a transparência na gestão pública, esse estudo teve como principal ponto de partida a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação. Ambas vieram reforçar o *accountability* democrático, com intuito de assegurar essa transparência. A LRF foi o primeiro passo para que os gestores públicos começassem a rever seus atos com relação aos gastos em suas administrações, doravante o reforço foi promovido pela Lei de Acesso à Informação (LAI), que após ser implementada pelo país, revela-se como um mecanismo de efetivo apoio aos governos responsáveis e abertos ao diálogo, buscando trabalhar com mais confiança da sociedade. O trabalho acadêmico contou com o reforço de alguns autores, como, por exemplo, Cruz (2001); Pereira (1998); OSJI (2006); Pinho (2007), entre outros. Em termos metodológicos, o estudo caracterizou-se como um estudo bibliográfico, com suporte numa abordagem bibliométrica das revistas Controle do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e de Santa Catarina a partir dos artigos científicos publicados que já faz parte dos periódicos classificados pela Capes como B3. No âmbito da LAI foi realizada pesquisa de campo, na qual foram entrevistados analistas de controle externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, visando compreender a sistemática utilizada pelo Tribunal para aplicação de suas prerrogativas. No que diz respeito à LAI na sua amplitude em todos os níveis de governo e Poderes, considera-se que esta poderá ser discutida para seu fortalecimento no caso da transparência da gestão pública. 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-chaves:** Transparência Pública. Lei de Responsabilidade fiscal. Lei de Acesso à Informação. Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

In recent years, the country has been going constantly for changes related to the activities performed by public managers. Administer prefectures, or even the states is not a simple task, since society is more critical to charge the destination of funds paid by taxpayers. The transparency regarding government actions, promotes strengthening its relations with society. This academic study aimed to analyze transparency in public management, this study had as main starting point the Fiscal Responsibility Law and the Law on Access to Information. Both have enhanced democratic accountability, in order to ensure such transparency. The LRF was the first step towards that public managers began to review their acts with respect to spending in their administrations, now strengthening was promoted by the Law on Access to Information (LAI), which after being implemented across the country, reveals itself as a mechanism for effective support to governments responsible and open to dialogue, seeking to work with more confidence of society. The academic work included the strengthening of some authors, for example, Cross (2001); Pereira (1998); OSJI (2006); Pine (2007), among others. In terms of methodology, the study was characterized as a literature study, a bibliometric approach to support the revised Control of the Court of Accounts of the municipalities of the state of Ceará and Santa Catarina from scientific articles which is already part of the journals ranked by Capes as B3. In the context of LAI was carried out field research in which analysts external control of the Court of Accounts of the municipalities of Ceará, seeking to understand the system used by the Court to apply its prerogatives were interviewed. With respect to LAI in its breadth at all levels of government and powers, it is considered that this can be discussed for its strengthening in the case of transparency in public administration. The application of LAI occurs from the inside out, or the court for society as well as from outside to inside, where municipalities send information to the court in order that the TCM is an organ that supervises the accountability of municipalities but it should also prove transparency in their actions.

**Keywords:** Public Transparency. Fiscal Responsibility Law. Law on Access to Information. Court of Auditors.



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Periódicos coletados e artigos por ano .....	50
<b>Quadro 2</b> – Quantidade de artigos por qualificação Qualis Capes .....	51
<b>Quadro 3</b> – Quantidade de autores por artigos .....	51
<b>Quadro 4</b> – Temas abordados .....	51

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 Problema da Pesquisa .....	15
1.2 Objetivos .....	15
1.2.1 Objetivo Geral .....	15
1.2.2 Objetivos Específicos .....	15
1.3 Delimitação do Estudo .....	16
1.4 Justificativa .....	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
2.1 Conceito de Gestão Pública .....	19
2.2 Aspectos da Gestão de Pessoas na Gestão Pública .....	21
2.3 Princípios Constitucionais da Gestão Pública .....	24
2.3.1 Princípio da Legalidade .....	27
2.3.2 Princípio da Moralidade .....	28
2.3.3 Princípio da Publicidade .....	31
2.3.4 Princípio da Eficiência .....	32
2.4 Os Alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	32
2.5 Lei de Responsabilidade Fiscal .....	36
2.6 Lei de Acesso a Informação Pública .....	38
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>45</b>
3.1 Tipo de Pesquisa .....	46
3.2 Sujeitos da Pesquisa .....	46
3.3 Coleta de Dados .....	47
3.4 Organização e Análise de Dados .....	48
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA ENTREVISTA</b> .....	<b>50</b>
4.1 Resultados das Análises dos Periódicos .....	50
4.2 Apresentação e Análise de Dados da Entrevista .....	52
4.2.1 Implantação da Lei de Acesso à Informação – LAI .....	53
4.2.2 A LAI contribuiu para a Gestão Pública Transparente .....	55

4.2.3 Instrumentos utilizados pelo TCM na fiscalização dos municípios cearenses .....	56
4.2.4 Portal da Transparência dos Municípios do TCM como Modelo de Ação Pública Transparente.....	58
4.2.5 Entraves para Consecução de Transparência nos Municípios Cearenses .....	59
4.2.6 Apreciação ou Julgamento de Contas Públicas pelo TCM .....	61
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A história da Administração Pública Brasileira está delineada de distorções, excessos. Durante várias décadas as práticas coronelistas, o nepotismo e a centralização do poder para atender interesses da burguesia, caracterizava a máquina estatal, o que resultou em prejuízos à população.

Esta pesquisa destina-se a mostrar os instrumentos de uma gestão pública transparente, previstos a alcançar o objetivo de uma administração pública municipal inovadora que contribua de forma positiva na forma de gerenciar os recursos financeiros destinados a melhorias dos municípios. Com o adequado sistema de acesso às informações públicas, observam-se benefícios à democracia e ao desenvolvimento socioeconômico não só do município, mas de vários setores da sociedade que traduz a cobrança da população em relação aos atos de agentes públicos quando empossados em cargos públicos no âmbito da Administração pública.

A Gestão Pública transpõem fronteiras e sua discussão demanda que a sociedade esteja ciente dos acontecimentos que envolvam os que fazem o poder público. Nos anos de 1980 o país começa sua redemocratização, desde então, percebe-se que a mídia intensifica notícias sobre desvios de recursos financeiros e aponta para a problemática da corrupção na gestão pública em todas as esferas do governo (federal, estadual e municipal). Todos os dias assiste-se denúncias sobre fraudes em processos de licitação, apropriação indevida de verbas públicas, superfaturamento de obras e serviços. Por conseguinte, a sociedade indigna-se e reclama novas formas de gestão. O tópico 2.1, que trata do conceito de gestão pública aborda aspectos relevantes para compreender esta discussão.

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, principalmente 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). No tópico 2.2, que se refere à temática da gestão de pessoas na gestão pública trata das competências atinentes ao gestor público, que são fundamentais para o exercício do cargo.

A coletividade tem cada vez menos confiança nas instituições que administram o país. 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.

Constata-se que os impostos não são revertidos de forma satisfatória em serviços básicos oferecidos como educação, saúde transporte e moradia. O governo em suas esferas federal, estadual ou municipal, mostra-se desrespeitoso aos eleitores e suas necessidades, ou seja, não cumpre com melhorias na qualidade de vida das pessoas do município.

Com a atuação dos maus gestores, agrava-se a condição social do povo em todos os estados da União. De acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU, o Brasil país é conhecido como um dos países de pior qualidade de vida, considerando elevadas taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, violência social, saúde precária, e 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 precisam de políticas públicas mais eficazes, transparentes, com suporte na responsabilidade e no planejamento para atender as necessidades da população. O tópico 2.3 referente aos princípios constitucionais da gestão pública expõe a importância da Carta Magna para a elaboração e execução de normas que atendem para as demandas sociais.

Problemas nas formas de administrar também contribuem 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 dos produtos.

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. Os tópicos 2.4 e 2.5 referem-se a LRF, que representou um grande avanço na responsabilização dos maus gestores, bem como na imposição da prestação de contas de forma mais transparente.

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.

Uma gestão pública responsável e transparente deve incentivar à participação popular, buscando a realização de audiências públicas para a elaboração e discussão dos planos de gestão, tais como o orçamento e os gastos pautados na lei de diretrizes orçamentárias.

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 representou um relevante avanço no combate às irregularidades na gestão pública, visto que aproximou o Poder Público do cidadão, na medida em que exige-se do gestor público a transparência em suas ações. A LAI aprofundou de forma planejada o acesso aos gestores públicos, promovendo controle social do uso destes recursos pelos gestores públicos. Pode-se adentrar nesta discussão no tópico 2.6.

Diante desse contexto e, tendo em vista a transparência da gestão pública, esta pesquisa visa investigar o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, 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.

### **1.1 O Problema da Pesquisa**

Como foi desenvolvida a implantação da Lei de Acesso a Informação pelo Tribunal de Contas nos Municípios no Ceará como forma de garantir transparência na Gestão Pública Municipal?

### **1.2 Objetivos**

Este trabalho acadêmico foi norteado com os seguintes objetivos:

#### *1.2.1 Objetivo Geral*

Verificar a implantação da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos municipais com suporte nas ações do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM – Ceará.

#### *1.2.2 Objetivos Específicos*

- Analisar a relevância da Lei de Acesso a Informação para a gestão pública.

- Verificar a implantação da Lei de Acesso à informação pelo Tribunal de Contas dos Municípios – TCM – Ceará;

### **1.3 Delimitação do Estudo**

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, ao déficit técnico, fragmentação do setor público que facilita a corrupção, redução de verbas entre outros problemas (MATAS, 2001).

Acerca do tema da Responsabilidade Fiscal temos produções acadêmicas anteriores como (CRUZ, 2001); (NASCIMENTO, 2004); (AFONSO; NÓBREGA, 2009) e (SANTOS, 2009). Em relação à temática da transparência na gestão pública verificamos escritos de (RAMOS, 2000); (BAQUERO, 2003); (ZEPEDA, 2004); (SACRAMENTO, 2007) e (CRUZ, 2011). No tocante aos conceitos e teorias envolvendo à gestão pública, bem como a gestão de pessoas no serviço público temos (STAIR, 1998); (CASTRO, 2000); (DUTRA, 2001); (MELLO, 2002); (LONGO, 2003); (BRONCKART, 2004); (SANTOS, 2006); (BERGUE, 2007); (SILVA, 2007), entre outros estudos que foram relevantes para a produção deste trabalho.

Esta pesquisa pretende gerar discussões sobre transparência na gestão pública: o caso da implantação da Lei de Acesso à Informação pelo Tribunal de Contas nos Municípios do Ceará, 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.



## 1.4 Justificativa

O Brasil é um país democrático, porém a sociedade vem adquirindo sua maturidade crítica à medida que se envolve os assuntos da administração pública, principalmente por meio da participação popular. Percebe-se que hoje, devido à mídia noticiar os problemas ocorridos nas esferas do poder, expondo situações embaraçosas envolvendo atos de corrupção, a sociedade passa a cobrar dos agentes públicos uma transparência de seus atos a serviço da coletividade.

No período da ditadura as informações sobre as gestões públicas não eram disponíveis a sociedade. Não existia a liberdade de imprensa, o uso das tecnologias mais aprimoradas a serviço da sociedade, entre outros mecanismos que facilitasse uma maior transparência nos gastos públicos.

Hoje a sociedade apresenta-se mais disposta a questionar a má utilização dos recursos públicos. A legislação vigente tem aprimorado as formas de fiscalizar, controlar e penalizar ações administrativas que desviem de sua finalidade última: o bem comum. Para tanto, a obediência aos princípios constitucionais vinculados à administração serve para regular os atos administrativos, e, também, nortear a busca da gestão transparente.

O controle social da aplicação dos recursos públicos é algo fundamental para a garantia de direitos, tais como saúde, segurança, educação, moradia, transporte, dentre outros, assim, o presente trabalho visa analisar a LAI e outros instrumentos utilizados na fiscalização dos recursos públicos. Cada cidadão contribui financeiramente de forma direta ou indireta para a manutenção do Estado. Portanto, compete ao contribuinte, bem como os órgãos públicos competentes zelarem pelo erário público.

Desse modo, busca-se conscientizar do papel relevante desempenhado pelo munícipe na fiscalização das contas públicas, o que requer uma maior participação na vida política, principalmente no âmbito das políticas públicas municipais.

Se a gestão pública tiver um projeto político sério e ético, os governantes têm por obrigação prestar contas aos seus eleitores, no caso, a aplicação das receitas no que for prioritário a essa população e traçar metas de interesse público mediante a utilização dos recursos financeiros disponíveis à administração.

Este estudo se justifica pela contribuição que trará à sociedade, por considerar importante a transparência na gestão pública. Espera-se sua contribuição à comunidade acadêmica, pesquisadores e demais estudiosos no assunto. O tema possibilita debates e discursões, bem como fontes de consultas.

Por fim, este trabalho é constituído pela introdução seguida do Referencial Teórico, Metodologia da Pesquisa, Apresentação e Análise dos Dados, Considerações Finais, Referências e Anexo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo tem como objetivo principal apresentar a revisão bibliográfica que serve de base para a pesquisa, que está dividida em seis etapas. A primeira dessas etapas começa com o item 2.1 que aborda o Conceito de Gestão Pública. Em seguida o item 2.2 apresenta os Aspectos da Gestão de Pessoas na Gestão Pública. O item 2.3 aborda Os Princípios Constitucionais da Gestão Pública. Já no item 2.4 Os Alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal. O item 2.5 Lei de Responsabilidade Fiscal. No item 2.6 A Lei de Acesso a Informação.

### **2.1 Conceito de 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, p19) “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) se destaca 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) 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, p.33) explica que,

O gestor público não precisa temer a gestão pública, por receio de perda de poder político, mas ao contrário, deve conhecê-la e utilizá-la como forma inteligente de aumento de prestígio político, porque somente através dela será possível dirigir corretamente a organização estatal com objetividade, racionalidade e eficiência.

Para Silva (2007), os conceitos de gestão pública são relevantes, tendo em vista que contribuem para na formação dos gestores. Com isso, a gestão pública tende a se tornar moderna, buscando o combate ao clientelismo que se configura em ações patrimonialistas, e procurar melhorar a qualidade da prestação de serviços destinados 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.

Garde (2001, *apud* Marques, 2003, p. 221), afirma que a nova gestão pública,

(...) trata de renovar e inovar o funcionamento da administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas as suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos.

A concepção da nova gestão pública implica em modernização das instituições públicas. Assim, mudanças tornam-se necessárias, como, por exemplo, a informatização e celeridade nos ritos processuais. Nos últimos vinte anos a popularização das novas tecnologias trouxe às nações em desenvolvimento uma revolução concreta no manuseio das informações e agilidade nos trabalhos das instituições públicas. 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.

Como afirma Stair (1998, p.155),

Um sistema de informação é um sistema especializado que possui uma série de elementos inter-relacionados com o propósito de coletar, manipular, armazenar e disseminar dados e informações. O uso eficiente desses sistemas tem um grande impacto no sucesso da organização beneficiando-a, com a melhoria da qualidade dos serviços prestados, redução de erros, maior eficiência das operações e, conseqüentemente redução de custos.

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. 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 Aspectos da Gestão de Pessoas na Gestão Pública**

Ao Prefeito, nos dias atuais, é imperativo a transparência em suas ações. Além disso, devem-se ater ao incentivo na participação popular das decisões políticas, investimentos nos setores sociais, bem como fomento ao desenvolvimento econômico local e do bem-estar coletivo. Essas medidas contribuem para orientar os gestores públicos em suas ações, visando possibilitar uma visão integral das pessoas, tornando o ambiente mais propício aos investimentos e negócios privados, o que irá gerar emprego e renda aos munícipes.

Faz-se necessário ao chefe do executivo municipal conhecer a distribuição territorial e integrá-la de forma dinâmica os setores da economia, buscando proporcionar a infraestrutura necessária, o que torna o município competitivo na atração de investimentos. Além disso, o Prefeito deve ocupar-se da equidade e do bem-estar dos cidadãos, cuidar do meio ambiente de modo sustentável aliando com a inovação, bem como ser um articulador de cidades.

Neste diapasão é preciso uma melhor profissionalização dos gestores públicos, haja vista que a cada dia os desafios na administração pública tornam-se mais complexos, sendo necessário um conjunto de competências gerenciais. A efetividade no gerenciamento dos novos desafios favorece aos beneficiários das políticas públicas.

As competências atuais e futuras dos gestores públicos servem como amálgama para a efetividade das políticas públicas, a partir do direcionamento estratégico focado na visão sistêmica de gestão de pessoas, tendo como pilares a comunicação eficaz sobre os objetivos e os resultados almejados em suas ações.

Considera-se que a eficiência, um princípio constitucional e pode ser mensurado por meio de resultados econômicos. No entanto, a eficácia é de difícil aferição, haja vista o alto grau de subjetividade. Desse modo, para haver eficácia exige-se que sejam alcançadas pelo gestor algumas competências. Algumas dessas habilidades ou capacidades gerenciais que foram extremamente úteis para fornecer carisma, prestígio e eficiência as gestões de muitos prefeitos que foram reeleitos, tais como: compartilhamento de informações e conhecimentos, gestão de pessoas, capacidade inovadora, competência técnica, orientação para resultados e liderança de equipes (DUTRA, 2001).

O gestor público que labora com seriedade deve reconhecer e aprofundar-se em relação a diversas competências, que são definidas como a forma como a pessoa mobiliza seu estoque e repertório de conhecimentos e habilidades em um determinado contexto, de modo a agregar valor para a organização na qual está inserida (competência em ação). Com suporte no conceito de competência que agrega a ideia de conhecimentos, habilidades e atitudes, as competências geram agregação de valor que implica em uma contribuição efetiva da pessoa ao patrimônio de conhecimento da organização (DUTRA, 2001).

Os conhecimentos, por sua vez, dizem respeito a um conjunto de dados conscientes e acessíveis contendo informações, percepções e conceitos advindos da educação e das experiências de vida. As “habilidades” significam a capacidade

demonstrada de desenvolver tarefas físicas e intelectuais, já as “atitudes” correspondem à ação particularizada diante de um contexto.

A gestão de pessoas baseada em competências tem sido muito utilizada nas organizações como medida para incentivar caminhos alternativos de soluções que adicionem valor aos produtos e/ou serviço prestados.

A premissa é de que se os servidores laboram de forma mais crítica e inovadora, alinhados ao planejamento estratégico da organização pública em que atuam, e, assim, atribuem-se vantagens de ambas as partes. Por um lado, a instituição obterá um padrão consolidado pelo reconhecimento público a partir do trabalho desenvolvido, que por vez será mais valorizado pelo desempenho e esforço.

Segundo Bronckart e Dolz (2004) as competências profissionais são desenvolvidas ao longo da vida do trabalhador, sendo formadas a partir do processo de aprendizagem em ambientes informais e formais. Entretanto, possuir habilidades e conhecimentos não significa ser competente, tendo em vista que é possível adquirir conhecimento sem ter a prática, assim, as competências não são baseadas meramente no diploma legal, mas muito mais na experiência desenvolvida ao longo da vida.

Desse modo, Longo (2003) defende que haja uma maior profissionalização dos gestores públicos, que devem ter competências diferenciadas e atributos pautados no caráter e na ética, possibilitando uma boa governança nesse cenário de complexidade de problemas econômicos e sociais. Assim,

(...) parece necessária a existência de massa crítica suficiente de pessoas que se percebam como dirigentes públicos, construindo essa percepção a partir de modelo comum de funções de direção e de acordo com os traços básicos descritos, bem como a partir de um conjunto de competências profissionais distintas, coerentes com aquele modelo (LONGO, 2003, p. 28)

Diante disso, é fundamental analisar as administrações públicas baseado em critérios que levam em consideração as competências, habilidades e atitudes por partes deles no tocante a governança municipal e suas redes de articulação que ajudam a promover o desenvolvimento local.

### **2.3 Princípios Constitucionais da Gestão Pública**

Entende-se por Gestão Pública a administração de bens e interesses da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal. Neste sentido, segundo Bergue (2007, p.17), “(...) administrar é ministrar, governar ou reger negócios particulares ou públicos buscando lucro ou atendendo as necessidades da população”. E, de forma complementar “em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia”. (MEIRELLES, 2004, p.84).

Como qualquer organização, a Gestão Pública produz bens e serviços de interesses coletivos para toda a população, seja ela carente ou não. A administração é o instrumento que a União, o Estado ou Município dispõe na realização de suas políticas de governo. Para tanto, sua estrutura governamental precisa atender com eficiência as demandas sociais.

Chama-se princípio o conjunto de regras que servem para interpretação das normas jurídicas, apontando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. Os princípios procuram eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico.

Em 1988, com a promulgação da Carta Magna, o texto constitucional foi inovador, pois o seu foco foi os direitos e as garantias fundamentais do cidadão em todos os níveis: federal, estadual e municipal. Essa inovação serve de observância permanente ao bom gestor público, que serve de base para elaboração de suas leis orgânicas, o gestor dentro de sua administração pode estabelecer outros princípios desde que não seja os que já estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal.



Após o advento da Carta Magna, as cidades do mundo vêm se desenvolvendo a passos largos. De acordo com Mike Davis (2006), esses centros urbanos absorveram dois terços da população mundial desde meados do século XX conforme. O desenvolvimento urbano, por sua vez, traz uma série de necessidades para a cidade, que estão relacionados à melhoria da infraestrutura, segurança pública, meios de transporte público, serviços etc. No entanto, de modo geral, o que se percebe é uma falta de preparo dos gestores em lidar com essa gama de novas obrigações. Áreas urbanas são áreas internas ao perímetro urbano de uma cidade ou de um vilarejo, este perímetro é definido por lei municipal assim como as áreas rurais.

Nos países desenvolvidos a urbanização está ligada ao processo de industrialização das cidades, tendo em vista a criação de empregos para atender as necessidades da indústria. Um dos motivos do êxodo rural à época era a mecanização da agropecuária, tornando assim menos necessária à mão-de-obra no campo. A urbanização destes países foi gradual, o aumento populacional foi paulatinamente ocorrendo e sendo acompanhado pela melhoria da infraestrutura urbana, assim, não houve tantos problemas urbanos quanto aos países periféricos.

Nos países subdesenvolvidos, esse processo de urbanização deu-se de modo muito rápido e desordenado, especialmente nos países da América Latina, sem que haja o acompanhamento de políticas voltadas ao emprego e à infraestrutura, ocasionando o aparecimento de conglomerados de assentamentos precários denominados de favelas, que são normalmente não dispõem de infraestrutura digna e de serviços sociais efetivos.

Assim, as favelas são fruto da desigualdade social e da alta concentração de renda dos centros urbanos, privilegiando poucos em detrimento da maioria. Dessa forma, falta à presença do Estado mais efetiva por meio de políticas públicas, abrindo margem à atuação de um “Estado paralelo”, marcado pelo domínio da criminalidade. O Brasil enquadra-se no conjunto de países que se encontram nessa nefasta situação.

Nestes países, é comum famílias residirem em baixo de viadutos, próximo a áreas de risco socioambiental e estarem sujeitas a toda sorte de violência, em especial a relaciona ao tráfico de drogas.

Portanto, é preciso uma participação mais efetiva das autoridades públicas aliadas à pressão por parte da sociedade civil para a efetivação dos direitos sociais, que pela lei brasileira estão elencados na Constituição Federal de 1988 no rol do artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência social aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 6).

Desse modo, verifica-se que o ordenamento jurídico pátrio concede grande importância a promoção da vida social harmoniosa, buscando por intermédio da garantia de direitos o mínimo existencial para que a dignidade da pessoa seja albergada em sua completude. Ademais, a Carta Magna pode ser considerada inovadora pela perspectiva de construção de uma sociedade com equidade, ou seja, garantida de direitos e deveres de cidadão.

Conforme Meirelles (2004, p.85),

Os princípios básicos da Administração Pública estão fundamentados em doze regras obrigatórias para o bom administrador: Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade, Eficiência, Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do interesse público.

Deve-se salientar que os princípios citados por Meirelles (2004) são padrões e servem de modelo para a gestão pública. No entanto, os gestores são investidos de certos encargos de acordo com suas atribuições. Porém, muitas vezes, os direitos e deveres são executados de forma contrária ao que a lei pede na execução do seu mandato, desagradando à sociedade.

No processo de globalização em curso, alicerçados pelo desenvolvimento da ciência e tecnologia, especialmente nas áreas da informação e da comunicação, faz-se necessário que as políticas públicas deem um salto qualitativo e produtivo em relação aos serviços públicos ofertados à população. O maior investimento público e

privado em equipamentos disponíveis à população, tais como hospitais, escolas, creches, academias, comércios etc. irá servir como mola propulsora da melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

### *2.3.1 Princípio da Legalidade*

Este princípio está fundamentado na Constituição Federal de 1988, sua base refere-se ao Estado democrático de direito, tendo por fim combater o poder arbitrário do Estado. Os conflitos devem ser resolvidos pela lei e não através da força.

Meirelles (2004, p.67) afirma que,

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e de responsabilidade disciplinar, civil e criminal, de acordo com cada caso.

Observa-se que Meirelles (2004) esclarece que o administrador só pode agir dentro da lei. A autoridade pública não pode, também, abrir mão dos seus poderes administrativos e deixar de praticar atos de seu dever funcional para o qual foi designado.

Pinho (2007, p.59) esclarece que:

Detentor de todo o poder e destinatário da gestão da coisa pública o cidadão tem o direito de ver seus recursos aplicados de forma correta, sem qualquer espécie de irregularidade, deturpação ou malversação. E somente através de efetivo e permanente controle é que se poderá garantir aos cidadãos que suas aspirações serão transparentes cumpridas pelos governantes.

O princípio da legalidade evita e coíbe os excessos por parte dos gestores, tendo em vista que têm suas ações são limitadas ou restringidas pelo império da lei, cujo seus atos devem estar pautados e fundamentados.

### 2.3.2 Princípio da Moralidade

De acordo com a lei, a administração pública deve agir com moralidade, tendo em vista que esse princípio diz respeito às normas de controle social, cujo os bons costumes devem prevalecer. Nem todo ato ilegal é imoral, portanto, é preciso discorrer a respeito à diferença entre o direito e a moral.

Direito é oriundo do adjetivo latino *directum* (qualidade do que está conforme a reta, o que não tem inclinação, desvio ou curvatura. O vocábulo *rectum*, inclusive, deu origem a formas, tais como "right" (inglês) e "recht" (alemão)). O vocábulo *directum* surgiu na idade média, aproximadamente no século IV. Os romanos utilizaram a palavra *jus*, para designar o que era ilícito e de injúria para afirmar o que era ilícito. Já *lex* é a representação da própria lei (RABENHORST, 2001).

O Direito é dividido em objetivo e subjetivo. Do ponto de vista objetivo é um conjunto de normas de caráter social, imposta coercitivamente pelo Estado, para a realização da segurança, segundo os critérios de justiça. Um exemplo do Direito objetivo é quando há uma alusão ao Código Civil, pois este é um conjunto de normas obrigatórias. Do ponto de vista subjetivo trata-se de um direito personalizado, em que a norma deixa o seu caráter teórico positivado e projeta-se na relação jurídica, visando estabelecer consequências jurídicas ou permitir determinada conduta.

O exemplo disso é no seguinte caso: Maria tem direito a uma indenização devido a Marcos ter danificado seu carro, estando este estacionado em local permitido. Nesse caso, afirmamos que Maria tem um direito subjetivo. Assim como afirma Rabenhorst (2001, p.56): "A teoria jurídica faz uma distinção importante entre o direito entendido como o conjunto de normas vigentes em uma determinada sociedade (direito objetivo) e o direito enquanto faculdade, poder, prerrogativa, imunidade ou privilégio (direito subjetivo)".

Qualquer definição corre o risco de ser limitada, o filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) afirma que não existe uma única definição para

o direito, mas considera imperioso visualizá-lo como primazia do Estado, para Hegel o direito consiste na plena liberdade e moralidade definidas pelo Estado (HEGEL, 1997, p. 56).

O Direito tem como meta ampla atualmente, a de promover o bem comum, isso implica justiça, segurança, bem-estar e progresso. Outrora, o Direito se mostrava apenas como instrumento de controle social, utilizando para isso a disciplina. É fundamental para que haja o avanço da ciência, tecnologia, crescimento dos níveis intelectuais nos diversos campos, sendo um fator decisivo para isso. Mesmo não sendo o único instrumento responsável pela harmonia social, podendo destacar também a moral, religião e regras de trato social. Porém, o Direito é o único com possui um caráter impositivo, não ficando dependente da adesão do indivíduo a norma, pois não sugere ou aconselha, apenas exige-se a conduta.

A moral está identificada intrinsecamente com noção de *bem*, que é o seu principal valor. Por isso, a ideia de moral implica em uma recorrência as noções de bem e mal; de dever, de obrigação etc. A todo esse conjunto de noções está embutido os *juízos de valor* (é necessário praticar o bem e evitar o mal, dar a cada um o que lhe é devido, reparar a todo dano causado ao próximo etc.) e de *sentimentos* (o remorso pelo dever violado, satisfação diante do dever cumprido etc.), esses elementos são os formadores da consciência moral, e constituem o fato moral.

Portanto, *a palavra-chave no campo da moral é o bem*, assim como diz Paulo Nader (2004, p. 34), estando o conceito de *bem* em constante conflito ao longo dos tempos, tendo surgido na Grécia antiga, entre os estoicos e os seguidores de Epicuro. Para os seguidores de Zenão de Cítio, o bem consistia em viver de acordo com a lei natural da natureza e é aconselhada a indiferença (*apathea*) diante de tudo que é externo ao ser, pois o homem sábio reconhece-se como uma peça na grande ordem e propósito do universo, nisto está à felicidade. Contrapondo a visão do estoicismo, o epicurismo propunha uma vida de prazer recorrente como chave para a felicidade. Para Epicuro, a presença do prazer era sinônimo de ausência de dor, ou de qualquer tipo de aflição, na medida em que para ser feliz o homem necessitava de três coisas: liberdade, amizade e tempo para meditar.

O *bem* dentro de outra perspectiva é tudo aquilo que promove o homem de forma *integral* e *integrada*, segundo Paulo Nader (2004). *Integral* significa a plena realização do homem, e *integrada*, quando o interesse do próximo está de consenso com finalidade proposta. Dessa forma, tanto a conformação com o que está sendo imposto quanto o prazer podem ser determinados como um *bem*, desde que não esteja comprometendo o desenvolvimento pleno do homem e nem provoque uma ação negativa perante os integrantes da sociedade.

O princípio da moralidade vale para coibir atos e contratos administrativos ilícitos que favorecem o enriquecimento ilícito em práticas fraudulentas. Quando isso acontece, têm-se dois instrumentos que combatem esses atos. O primeiro é a Ação Civil Pública que só pode ser promovida por pessoa jurídica, no caso, o Ministério Público ou Associação de Classe. A segunda é a Ação Popular promovida por pessoa física que esteja no seu pleno exercício dos direitos políticos. Qualquer cidadão pode propor uma ação popular que vise à anulação de um ato lesivo ao patrimônio público ou entidade, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Em caso de comprovação da má fé por quem praticou tal ato, este será anulado, cessando seus efeitos, ou seja, retroagindo até o momento que se deu início aos atos ilícitos no mundo jurídico.

Não se pode esquecer a Lei nº. 8.429/92, que nos artigos 9º a 11º determina, no caso de enriquecimento ilícito (art. 12, I da Lei 8.429/92);

- Perda dos bens ou valores;
- Ressarcimento integral do dano;
- Perda da função pública;
- Suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos;
- Pagamento de multa de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial;
- Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos ou creditícios pelo prazo de 10 anos;

No caso de prejuízo ao erário (art. 12, II da Lei 8.429/92);

- Ressarcimento integral do dano;
- Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- Perda da função pública;

- Suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos;
- Pagamento de multa civil de até 2 vezes o valor do dano;
- Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios;

No caso do ato que atende contra os princípios da Administração Pública (art. 12, III da Lei 8.429/92);

- Ressarcimento integral do dano se houver;
- Perda da função pública;
- Suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos;
- Pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente;
- Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Nesse sentido, Mello (2002, p.52) analisa que,

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros éticos-jurídicos que se refletem na consagração constitucional moralidade administrativa. [...]. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima ao controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgão governamentais.

Com base nesse importante princípio o gestor deve seguir o que a lei determina e sua conduta moral é pautada pelo princípio da moralidade, isso repercute em ações mais honestas, úteis ao interesse público, condicionado ao exercício eficiente da gestão.

### *2.3.3 Princípio da Publicidade*

O gestor deve manter plena transparência e publicidade de todos os atos administrativos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando sejam solicitados por órgãos de controle interno e externo, bem como em razão dos interesses da comunidade.

Toda sociedade tem direito de saber e receber informações dos órgãos públicos. Seja de interesse particular ou de interesse coletivo em geral. Essas informações são prestadas até 15 dias previstas na Lei 12.527/2011, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

#### *2.3.4 Princípio da Eficiência*

O gestor público deve buscar aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas, qualidade nos serviços, racionalidade de gastos.

Uma gestão transparente deve ser construída no cotidiano para que se alcance resultados de forma adequada que possivelmente chegue ao melhor resultado provando sua eficiência.

### **2.4 Os Alicerces da 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 seu município são eles: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência. Enfatiza-se a transparência, o controle, a fiscalização na gestão fiscal. Nesse sentido,

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000, Art. 48)



Com a redemocratização do país a sociedade está cada vez mais exigente e passa a cobrar maior qualidade dos serviços oferecidos pelo governo. Considerando que a carga de impostos é alta e os desvios de verbas são constantes na esfera pública, os pilares da LRF são de grande importância para uma boa administração.

O planejamento é o primeiro pilar e é a ferramenta básica para que o poder público alcance o sucesso por meio da organização das ações administrativas. É por meio do planejamento que os gestores alcançam seus objetivos, metas prioritárias, a serem atingidas e definem os recursos para sua total concretização. O planejamento fornece o suporte técnico à gerência fiscal, seus mecanismos operacionais para o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, que deve acompanhar a política econômica em todas as esferas de governo.

O Controle deve ser efetivo com a instituição de normas e regulamentos capazes de auxiliar na fiscalização das atividades administrativas para que ocorra nos conformes das normas vigente. Uma fiscalização rigorosa e continua 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.

Observa-se que para a LRF,

As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (BRASIL, 2000, Art. 56).

Além disso,

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

- I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;
- II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas. (BRASIL, 2000, Art. 56, § 1º§ 2º § 3º).

Ainda na perspectiva do controle,

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (BRASIL, 2000, Art. 58).

A LRF também acrescenta que,

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39. (BRASIL, 2000, Art. 59, I, II, III, IV, V, § 1º§ 2º§ 3º).

Os artigos citados acima da LRF esclarecem no tocante a prestação de contas que são feitas pela administração pública e seus poderes. 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 tornam-se um modo eficaz de comprovar se o futuro candidato mereça seu voto para representa-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 estão dispostos no Art. 73 da LRF.

As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente (BRASIL, 2000, p. 73).

A LRF é um código de conduta administrativa que deve ser cumprido por todos os gestores públicos do país. De acordo com Motta (2000, p. 51),

A responsabilidade passa a ser personificada e personalizada, sem prejuízo do princípio da impessoalidade da gestão pública, otimizando o cumprimento da vontade popular e alcançando o agente que descumprir as normas legais através das sanções devidamente previstas pela própria Lei.

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.

## 2.5 Lei de Responsabilidade 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. Com relação ao Poder Judiciário, os Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, também fazem parte extensiva da lei LRF.

Dentre os impactos principais da LRF sobre os entes da federação destacam-se os seguintes (MONTEIRO; LACERDA; LUZ, 2004, p.27):

- a) A restrição ao endividamento por resolução do Senado Federal e a expressa proibição à união de assumir dívidas dos governos subnacionais;
- b) Incorporação da Lei Complementar Nº 96/1999 – Lei Camata, que estabelece que a despesa total com pessoal e encargos sociais das administrações direta e indireta, inclusive com inativos e pensionistas, não pode ultrapassar os limites pré-fixados;
- c) Incorporação da Emenda Constitucional Nº 25/2000, que de acordo com a população do Município estabelece limites para os gastos das câmaras municipais, com teto correspondente a um percentual da RCL, para a remuneração dos vereadores, vinculados em percentuais crescentes, aos vencimentos dos deputados estaduais.

- d) Obrigação do governante em efetuar a compensação orçamentaria, com aumento de receitas ou corte de despesas, para reajustar despesas continuadas com duração superior a um ano e, também, para a concessão de benefícios fiscais.
- e) Restringiu a ação dos governantes no último ano de mandato, proibindo reajustes salariais nos seis meses finais, operações de credito por antecipação de receitas orçamentarias e a contração de despesas que não possam ser pagas até o final do ano.
- f) Enquadrou os regimes de Previdência Social nos princípios norteadores pela responsabilidade e viabilidade administrativa.

A implantação da LRF impediu o refinanciamento de dívidas do município, o que desagradou aos agentes públicos. A LRF tem 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.

A arrecadação dos municípios não se revela eficiente e os servidores que trabalham no seu gerenciamento encontram dificuldades para o cumprimento dos pagamentos dentro das exigências da LRF. Sabe-se que muitos fatores contribuem para a dificuldade de se empreender a gestão fiscal dos municípios, que contam, em sua maioria com o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e com os Impostos de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ainda insuficientes para suprir as necessidades demandadas. Assim, uma reforma tributária eficiente facilitaria a gestão fiscal dos municípios, diminuindo a dependência dos repasses dos estados e do governo federal.

É preciso melhorar as arrecadações municipais, debater o Código Tributário Nacional - CTN para melhor atender aos agentes públicos que precisam investir na educação, saúde pública, ações na área de habitação e aos investimentos municipais mais complexas dispendiosas as administrações das cidades com maior arrecadação.

Em relação à renúncia de Receitas que ocorre de forma inconsistente o seu controle, pois visa conceder benefícios fiscais as empresas, visando atraí-las, o que promove o recrudescimento da guerra fiscal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, já que os estados reduzem as alíquotas deste imposto, visando atrair investimentos e negócios. Desse modo, os estados facilitam o estabelecimento das empresas em seus territórios, embora concedam isenção de impostos. Isso irá de modo direto impactar na economia dos municípios, especialmente aqueles onde as empresas estão alojadas, possibilitando o aumento da renda e da qualidade de vida.

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 as 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.

## **2.6 Lei de Acesso à Informação Pública**

Dois pilares básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal 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, 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. Ambas as leis são relevantes para diminuir a corrupção e o monitoramento da gestão pública.

O acesso a informações públicas será assegurado mediante:  
I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:  
a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;  
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;  
c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e  
II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. (BRASIL, 2011, Art. 9).

Partindo-se dos conceituais de transparência e *accountability* democrática, analisados nesta pesquisa, e adotando-se as premissas de que a lei de acesso à informação podem levar os governos a ter um diálogo maior com o cidadão. Passar-se a analisar o estudo a respeito da implementação da lei de acesso à informação pública em alguns países.

Há poucos estudos sobre o tema da implementação de leis de acesso à informação (vide Quadro 4). Esses estudos possuem abordagens diferenciadas, abordando temas como, por exemplo, a análise do papel da sociedade no monitoramento dos gastos públicos e o funcionamento das instituições criadas ou indicadas para trabalhar com o funcionamento da lei.

A LAI já está em vigor em quase todos os países do mundo. Em cada país, processos históricos e agendas governamentais ditaram diferentes objetivos para a aprovação e implementação de leis desse tipo.

Nesse sentido, é importante saber como os agentes públicos fazem para que suas gestões sejam bem sucedidas perante toda a esfera pública, porém se deve ressaltar que a Lei pode não ser bem interpretada em alguns casos, daí a importância da disponibilização das informações por meio dos portais da transparência.

A história do acesso a informações públicas, em particular no que diz respeito a legislações específicas, começa no século XVIII, em 1766, com a promulgação da primeira Lei de Acesso, na Suécia, no período chamado Era da Liberdade. Depois de longos anos, a Lei de Acesso a Informação volta ao cenário três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos na Finlândia em 1951. Nos Estados Unidos, a promulgação da Lei de Acesso a Informação é publicada em 1966 (SANTOS, 2006).

Por muito tempo o debate acerca da transparência pública e do acesso à informação pública esteve marcado pela ideia liberal de controle do estado. Pode-se dizer que a noção de transparência surgiu com Jonh Locke em sua ideia de fim da razão de Estado, que justificava a utilização das diversas ações estatais que prescindiam das explicações ao público.

Como explica Zepeda (2004, p. 36),

Assim, pode-se afirmar que o pensador britânico que construiu as bases do pensar político como mandatário dos cidadãos e como entidade representativa sem interesses próprios, pensamento que está na origem da ideia de transparência.

Depois de Locke, veio Kant com sua publicação do princípio da publicidade. Em sua obra Paz Perpétua, o filósofo alemão escreve: (Kant apud Zepeda, op. Cit., 2004, p. 6.): “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizam com a publicidade”.

No século XIX, Jonh Stuart Mill é apontado como o mais legítimo representante do liberalismo inglês, seus escritos ajudaram a impulsionar a noção de governo aberto ao enfatizar o papel da participação da sociedade na vida política,



em particular no que diz respeito à livre circulação das informações. (ZEPEDA, 2004).

A partir desses pensadores clássicos, formou-se a noção liberal de que o Estado era uma espécie de mal necessário, um ente que precisava ser controlado e vigiado, daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos.

No entanto, nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia não muito liberal de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais especialmente em países em desenvolvimento (SANTOS, 2006). Nos países desenvolvidos e nos mais pobres, o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados direitos da primeira geração passaram-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações detidas pelos governos, movimentos sociais pudessem direcionar a execução de políticas públicas sociais.

Os primeiros países a implementar a lei de acesso a informação foram a África e a Índia. No caso da Índia, a implementação a Lei de Acesso a Informação foi fruto de manifestações da sociedade civil, essa mudança trouxe para debate a pobreza do povo, nas últimas eleições dos seus representantes (CRUZ, 2001). Nessa perspectiva, movimentos sociais diversos e pessoas em situação de vulnerabilidade são tidos como importantes beneficiários da lei de acesso, ao lado de jornalistas, pesquisadores, empresários e advogados, grupos que, comumente, são os principais usuários dos mecanismos de acesso.

Nos últimos anos as discussões acerca da gestão transparente têm ganhado na mídia corpo devido ao mau uso do dinheiro destinado a melhorar os serviços prestados pelo governo, pago pelos contribuintes. Sendo assim foi-se necessário aprovarem leis de acesso à informação pública. Nos anos 90, alguns países já possuíam leis desse tipo. Hoje o número de nações que já sancionaram a Lei de Acesso à Informação estão bem maiores.

Diante do exposto, em 2010 foi estabelecida uma parceria entre a Controladoria – Geral da União e a UNESCO, um documento de nome Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas. Começava a partir da presente data a garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã. Há dois anos iniciou a implementação da lei que faz a diferença, ou seja, o acesso a dados até então detidos pelos os agentes públicos agora podem ser abertos onde o cidadão possa tomar conhecimento.

Alguns obstáculos vivenciados por esses países para a implementação da lei foram à baixa participação popular. Infere-se que um dos motivos é o fato desses países possuir um número alto de pessoas não escolarizadas e, por isso, aptas para exercer sua cidadania plenamente. Em toda Europa a lei de acesso à informação pública enfrenta obstáculos devido aos poderes Executivo e Judiciário que limitam as informações a sociedade.

Na América Latina com a sanção da Lei de acesso à Informação no Brasil, dezenove pais adotaram uma lei específica de o acesso a informação, que tange a transparência pública do governo vigente. O objetivo não foi totalmente atingido, porque não há interesse e nem orçamento financeiro suficiente para melhora às condições de trabalho dos servidores públicos, que prestam serviços ao governo local.

No Chile a lei de acesso à informação foi implementada em 2008, dificuldades atuais vivenciadas por este país diz respeito à resistência de órgãos governamentais importantes, no caso, os poderes Legislativo e Judiciário que limitam as informações a sociedade (SANTOS 2006).

No caso do 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.

Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2011, Art. 1, Parágrafo único)

São fatores importantes na implementação da Lei de Acesso a Informação (BERGUE, 2007):

- A implementação é crucial: sem efetiva implementação, uma lei de acesso – ainda que bem desenhada – será um fracasso;
- A implementação é um acordo bilateral: entre os detentores de informação (governos) e os solicitantes (cidadãos e organizações da sociedade);
- A implementação deve ser considerada não apenas após a aprovação da Lei de Acesso, mas durante o processo de escrita da Lei; e
- Leis de acesso criam uma oportunidade única de alterar profundamente a relação entre governo e sociedade: adotar a perspectiva dos direitos socioeconômicos.
- Vontade política e mudança de mentalidade: é importante construir, identificar e cultivar lideranças em pontos-chave do governo;
- Criação de sistemas para processar pedidos de informação: sistemas de gerenciamento de informação precisam ser desenhados e estabelecidos;
- Mecanismo de reforço (*enforcement*)/supervisão: é importante criar um Tribunal de Apelação Externo ou uma Comissão ou o cargo de Comissário;
- Resposta da sociedade civil: “Como um automóvel, leis de acesso à informação precisam ser usadas – e com frequência –; senão elas [...] deixam de funcionar”; e
- O direito à informação é um direito universal o mesmo constrói uma consciência pública, promovendo uma sociedade informada, encoraja para uma mudança cultural frente aos acontecimentos no combate a corrupção, promove uma gestão limpa diante dos indivíduos, cria mecanismos de regulação. As pessoas merecem ser informadas sobre

os atos dos agentes públicos, pois essa mudança é um desafio a gestão transparente.

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 Constituição Federal e seus procedimentos,

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011, Art. 3, I, II, III, IV, V).

O desafio da lei de acesso à informação é que vai engajar vários setores da sociedade interessados em ter bons agentes públicos, e no geral é interessante que a sociedade esteja a par dessa ferramenta que é necessária na escolha de seu representante, afinal boa governança, promoção de direitos e combate a corrupção fortalece a democracia diante de uma sociedade que está sem direitos de ter bons serviços públicos. Uma das principais características da lei, é que a mesma possui limitações e inovações que possam dificultar sua implantação, não se deve esquecer que a mídia também pode ser analisada pelo seu trabalho que muitas vezes não é esclarecedor no tocante a informação divulgada, deixa lacunas de dúvidas e a informação mais parece fofoca de pessoas sem conhecimento.

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 através da investigação planejada e desenvolvida a partir do conhecimento da realidade a ser trabalhada, especialmente desenvolvida pelo Departamento de Sociologia da Escola de Chicago, no período de 1910 a 1940 (GODOY, 1995, p.59)

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 caso da implantação da lei de acesso à informação pelo Tribunal de Contas nos municípios do Ceará é complexo, as diversidades de fatores permeiam o assunto.

Segundo Gil (1999, p. 19)

Um bom pesquisador precisa, além do conhecimento do assunto, ter curiosidade, criatividade, integridade intelectual e sensibilidade social. São igualmente importantes à humildade para ter atitude autocorretiva, a imaginação disciplinada, a perseverança, a paciência e a confiança na experiência.

O interesse por uma metodologia adequada desenrola os escritos de pesquisa onde o pesquisador está imerso no espaço pesquisado. Seu sucesso está vinculado na capacidade de contribuir com a comunidade científica para elucidar suas indagações. A capacidade de tornar seu trabalho importante faz com que o pesquisador se sinta prestigiado e reconhecido por sua publicação.

A pesquisa é um processo contínuo. Por meio dela os estudos aproximam-se da realidade que fornecem subsídios para uma intervenção no real. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível. O conhecimento do pesquisador é parcial e limitado. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas, seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (DESLAURIERS, 1991).

### **3.1 Tipo de Pesquisa**

O estudo em pauta é descritivo, de campo com abordagem qualitativa. A metodologia utilizada neste trabalho acadêmico foi a bibliográfica que abrange a leitura e análise de interpretações de livros, periódicos, documentos, artigos, entre outros. Essas leituras foram sistemáticas, com anotações e fichamento que, eventualmente serviram à fundamentação teórica e análise dos dados do estudo em questão. O trabalho de campo foi realizado com suporte em entrevistas realizadas com servidores de um Tribunal de Contas.

Quanto à abordagem, pode-se dizer que a pesquisa desenvolve-se de forma qualitativa. Na pesquisa qualitativa, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas.

A pesquisa qualitativa preocupa-se, com aspectos da realidade que não podem se quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sócias. A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001).

### **3.2 Sujeitos da Pesquisa**

Os pesquisadores na busca de investigar a respeito da implantação da Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Ceará, realizaram uma entrevista com dois servidores analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios. O contato direto entre os pesquisadores e os entrevistados se deu forma amistosa no tocante à referida pesquisa. Foi elaborado um questionário semiestrutura (ANEXO I) que serviu de base para um melhor entendimento sobre a LAI implantada no estado.

A entrevista foi realizada no dia primeiro de julho de 2014, as 15h30, no prédio do próprio TCM. Ambos trabalham a mais de três anos no órgão e já atuaram em diversos setores, dentre os quais, o departamento de fiscalização, onde participaram de inspeções nos municípios cearenses.

### **3.3 Coleta de Dados**

O trabalho bibliográfico gerou informações por meio de publicações de pesquisas científicas que abordam o tema deste trabalho. A sistematização foi distribuída em quadros para melhor visualização e destaque de alguns aspectos escolhidos pelos autores. Esse levantamento surgiu diante da constatação da recente criação da LAI, considerando que a consulta trouxe para o trabalho acadêmico uma visão mais ampla sobre gestão transparente.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em periódicos nacionais classificados no Webqualis que pertence à área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo com atualização realizada em abril de 2013.

O Qualis é um conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação, disponibilizando uma lista com a classificação dos veículos utilizados pelos programas de especialização para a divulgação da sua produção. A estratificação da qualidade dessa produção é realizada de forma indireta. O Qualis avalia a qualidade dos artigos a partir de periódicos científicos.

A classificação de periódicos é realizada pelas áreas de avaliação e passa por processo anual de atualização. Esses veículos são enquadrados em estratos indicativos da qualidade – A1, o mais elevado nível; A2; B1; B2; B3; B4; B5; C – com peso zero.

Durante a busca, foi identificada a Revista Controle, publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Este periódico tem publicação semestral

com artigos especializados em vários assuntos sobre contas públicas, prestação de contas entre outros. A revista obteve um melhor estrato no Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Capes, tendo a classificação B3 em Planejamento Urbano e Regional/Demografia em 2013.

A coleta de material para análise se deu nos sites do Tribunal de Contas do Estado do Ceará durante o período de 2009 a 2013. A terminologia utilizada para selecionar os artigos foram os seguintes termos: transparência, prestação de contas, combate a corrupção, Lei de Responsabilidade Fiscal, nos campos; título; palavras chaves e resumo. Fez-se a leitura dos textos dos artigos selecionados, com o fim de verificar se os mesmos abordavam o tema proposto da pesquisa acadêmica.

Para realizar a coleta de dados, fez-se o seguinte caminho:

- a) Escolha do periódico Controle.
- b) Seleção dos artigos utilizando palavras-chaves.
- c) Download dos artigos para leitura mais detalhada.

A publicação semestral da Corte Cearense recebe artigos de autores de todo o Brasil. O periódico tem distribuição gratuita e sua tiragem de dois mil exemplares. Entre os contemplados com o conteúdo impresso da Revista Controle estão os Tribunais de Contas Brasileiros e as Universidades Cearenses. Todos têm acesso na íntegra aos conteúdos completos as publicações são disponibilizadas.

### **3.4 Organização e Análise de Dados**

O trabalho acadêmico destina-se mostrar os instrumentos de uma gestão pública transparente, previstos a alcançar seu objetivo de uma administração pública municipal inovadora que contribua de forma positiva de gerenciar os recursos financeiros destinados a melhorias do município.



A pesquisa de campo, realizada por meio de duas 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. São elas:

A exploração preliminar na pesquisa qualitativa facilita a exploração do campo e ajuda a gerar hipóteses. Ela colabora na descrição dos limites, revelar 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.

A motivação do tema da investigação foi à necessidade do cidadão de conhecer mais sobre o processo de prestação de contas dos municípios e da transparência na gestão dos recursos públicos. Isso possibilita um maior controle social da administração pública.

Os dados da pesquisa bibliográfica foram organizados em forma de quadros com a identificação do ano, quantidade de autores e temas abordados. Espera-se que a principal contribuição seja em torno dos temas abordados, tendo em vista uma maior compreensão do que o Tribunal de Contas, ou autores interessados em publicar trabalhos na revista controle, estão pesquisando nos últimos anos.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA ENTREVISTA

### 4.1 Resultados das Análises dos Periódicos

Os resultados apontam 42 artigos publicados entre os anos de 2009 a 2013, em 26 exemplares da Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceara, 16 periódicos da Revista Controle Público de Santa Catarina, seus periódicos são publicados desde ano de 2009.

Seguem quadros que explicitam informações sobre os 40 artigos analisados pela pesquisa bibliográfica.

**Quadro 1: Periódico coletados e artigos por ano**

Nº	PERIÓDICO	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1	Revista Controle do Tribunal de Contas de Contas do Estado do Ceara	7	5	4	4	4	24
2	Revista Controle Público – Santa Catarina	9	5	2	1	0	16

Fonte: elaborada pelos autores (2014)

O número de publicações foi bem abaixo do esperado devido às publicações não ter sido ainda classificado pela CAPES.

Como a temática é inovadora dentro da esfera acadêmica, especialmente a LAI, que é datada de 2011, ainda pouco se tem de produção a respeito deste tema. No entanto, há indicativos para a área de transparência mais fortemente a partir da LRF, que é de meados de 2000.

A LAI estabeleceu no cenário político-administrativo uma nova ordenação na prestação de contas dos recursos públicos disponíveis aos gestores. Desse modo, requisitou maior transparência das ações e das políticas públicas, oportunizando ao cidadão o conhecimento da atuação dos entes públicos.

A LRF possibilitou a punição de gestores que geriam mal os recursos públicos, tornando-os inelegíveis e promovendo a punição pecuniária. Em alguns casos, inclusive a prisão por crimes contra a administração pública.

Diante deste vácuo na produção acadêmica os Tribunais de Contas vêm promovendo a educação dos gestores e da sociedade de seus direitos e deveres no tocante ao dever de prestar contas do erário público.

#### Quadro 2: Quantidade de artigos por qualificação Qualis Capes

CLASSIFICAÇÃO	QUANTIDADE	%
B3	4	100
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelo autor

O número de publicações é considerado em termos científicos bom de forma desejável. Tendo representação científica aonde o tema já vem sendo discutido de forma mais aprofundada.

#### Quadro 3: Quantidade de autores por artigos

QUANTIDADE DE AUTORES	QUANTIDADES	%
1 autor	6	60
2 autores	4	40

Fonte: elaborada pelo autor

Os maiores números de trabalhos encontrados foram àqueles produzidos por um autor.

#### Quadro 4: Temas abordados

TEMAS ABORDADOS	QUANTIDADES	%
Responsabilidade fiscal	3	50
Prestação de contas	1	16,66
Responsabilidade do gestor público	1	16,66
Controle interno na administração pública	1	16,66
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>99,98</b>

Fonte: elaborada pelo autor

O principal tema abordado nos trabalhos publicados é a lei de responsabilidade fiscal, no entanto, já se aponta para possíveis alterações nesta legislação, haja vista o aperfeiçoamento dos mecanismos de combate a improbidade administrativa e a corrupção. Infere-se que esses dois subtemas foram objeto de investigações, considerando o fato de inúmeros gestores públicos responderem civil e criminalmente por suas condutas.

O tema da prestação de contas na gestão pública está intimamente relacionada a transparência, bem como a 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.

## **4.2 Apresentação e Análise de Dados da Entrevista**

A entrevista ocorreu no dia primeiro de julho de 2014, na sede do TCM, no bairro Cambé, tendo sido repassada anteriormente a pauta aos entrevistados, que se encontra no Anexo I.

Tratou-se de diversos temas pertinentes ao TCM referentes à transparência na gestão pública elencados em categorias a seguir, o que possibilitou o desvendamento de aspectos relevantes da burocracia do órgão fiscalizador das prestações de contas municipais do Ceará.

#### 4.2.1 Implantação da Lei de Acesso à Informação – LAI

Em relação à pergunta sobre a 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 Ceará, mas não sei precisar quando. O certo é que foi depois de disponibilizada a lei, que foi em 2011. 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 é colocado 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 quem 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 que ela é de suma importância para atender aos 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 a 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 custodia 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 [do Ceará], 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. Muitos municípios têm como principal receita o Fundo de Participações dos Municípios – FPM. (E1, 2014).

#### *4.2.2 A LAI contribuiu para a Gestão Pública Transparente*

A Constituição do Estado do Ceará 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 <sup>1</sup>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 alberga 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.

---

<sup>1</sup> Com o advento da Lei de Acesso à Informação, em 2011, o TCM editou a Instrução Normativa nº 01/2012, que trata da adoção obrigatória do Plano de Contas, das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Específicos a que se referem às Portarias STN nºs 406/2011, 828/2011 e 231/2012, e dá outras providências, bem como a Instrução Normativa nº 01/2011, que se refere a criação do Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Essas portarias exigem mais transparência dos gestores públicos ordenadores de despesas.

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 do Ceará 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 você 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).

#### *4.2.3 Instrumentos utilizados pelo TCM na fiscalização dos municípios cearenses.*

Em relação à pergunta sobre quais seriam os instrumentos utilizados pelo TCM para fiscalizar os municípios cearenses, 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, que 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 as caravanas da cidadania, que são encontros realizados pelo TCM nos municípios cearenses 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 de Controle Externo, 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, as caravanas da cidadania e o Manual de Controle Externo, 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 da 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 secretário 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).

#### *4.2.4 Portal da Transparência dos Municípios do TCM como Modelo de Ação Pública Transparente*

No tocante a pergunta sobre um exemplo de ação bem sucedida no Ceará 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, tanto o cidadão como a gestão podem ficar atentos 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 no Ceará em relação ao quesito transparência, inclusive já fora premiado. (E1, 2014)

As prestações de contas anuais têm de 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 for ao final do ano ele estar dentro dos limites legais. (E2, 2014).

Outro quesito que verificamos na fiscalização é o gasto com pessoal que só pode chegar até 60%, 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, corte de horas-extra etc. (E2, 2014).

Os gastos de pessoal estão colocados em relação à receita corrente líquida, contabilizando toda forma de arrecadação do município, visando uma responsabilidade na gestão fiscal. (E1, 2014).

#### *4.2.5 Entraves para Consecução de Transparência nos Municípios Cearenses*

Verificou-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, fora criado 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, entretanto, 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, portanto, um maior número de servidores no departamento de fiscalização do órgão, a fim de melhorar a eficiência nos serviços prestados à sociedade.

O combate aos entraves é através do 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, porque pelo sentido que ela oferece, transparência estar relacionado muito a publicidade, prestação de contas a sociedade de como gestor público ao aplicar os recursos, quais os resultados alcançados, os indicadores sociais do município. No universo de fiscalizados são 184 prefeituras e 184 câmaras municipais, então é difícil você 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 etc. (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 4 em 4 anos é desmantelamento do aparelho municipal, por isso, o TCM organiza a operação anti-desmonte, 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).

#### *4.2.6 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 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. Agora as contas das secretarias municipais o TCM julga, essa é a diferença entre apreciar e julgar. (E1, 2014).

A entrevista foi importante 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.

Verifica-se que é abrangente o leque de possibilidades de estudo na área de fiscalização e transparência dos municípios, tanto do poder executivo como do poder legislativo. Desse modo, deixa-se o desafio para novas pesquisas envolvendo as temáticas tratadas nos diálogos com os técnicos do TCM.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dar transparência ao poder público não é tão fácil, apesar das novas tecnologias disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica, por meio da análise de casos sobre a implementação da Lei de Acesso a Informações. Embora o Brasil tenha um histórico de pesquisas sobre participação cidadã, com destaque aos estudos sobre orçamento participativo, há pouca pesquisa sobre o acesso a informações governamentais e transparência governamental.

A legislação brasileira assegura essa transparência ao definir logo 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, o Brasil tornou-se, em 2011, o país a ter uma Lei Geral de Acesso a Informações, evidenciando a necessidade de iniciar uma rodada de pesquisas sobre o processo em torno da Lei de Acesso, especificamente, e sobre seus possíveis desdobramentos.

No início a LRF foi uma das reformas mais profundas estabelecidas no âmbito institucional brasileiro, porém aos poucos a lei precisava ser mais aprofundada no seu bojo, visto que, no seu entendimento geral era só não gastar além dos recursos financeiros.

O trabalho acadêmico tratou de analisar a transparência na gestão pública com o caso da implementação da Lei de Acesso a Informação pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. O Estado já trabalhava com a Lei de Responsabilidade Fiscal, muito antes de sua implementação o referido tribunal já procurava substituir a LRF por uma lei mais abrangente que pudesse ter acesso à informação para todos os cidadãos.

O trabalho acadêmico teve grande relevância, pois o mesmo tratou de aprofundar o estudo sobre a lei em questão, visto que, é um assunto que precisa e merece debate pela comunidade acadêmica.

O desenvolvimento das tecnologias oferece novas possibilidades de ter uma gestão transparente. O Estado do Ceará tem 184 municípios para fiscalizar e necessita de um mecanismo para fazê-lo. 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 a informação, 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.

O estudo em questão deseja contribuir para de forma positiva para debater de forma direta na luta para viabilizar os estudos sobre uma gestão transparente. Como também conhecer o trabalho no Tribunal de Contas dos Municípios no tocante a lei de acesso à informação. O assunto merece amplo estudo e debate por parte dos acadêmicos de administração, advogados e contadores entre outros profissionais, visto que há poucas pesquisas sobre um assunto tão relevante para a sociedade.

A pesquisa de campo ajudou a enriquecer o trabalho, na medida em que revela o olhar de servidores do próprio TCM e contribuiu significativamente para a ampliação de olhares sobre outros aspectos além da LAI que poderão ser tratados em trabalhos futuros, dentro os quais destacamos: utilização do SIM como ferramenta de controle externo, observatório das licitações, o trabalho das inspetorias etc.

A partir desse trabalho, sugere-se que sejam criadas condições para que se possa conhecer o trabalho dos tribunais frente ao acesso a informação. É preciso estimular as pessoas dentro das instituições públicas e na sociedade a buscarem a transparência na postura das organizações governamentais. Essa mudança de cultura deve ser promovida por iniciativas dos futuros candidatos a sempre mostrarem seu trabalho para que se possa ter credibilidade na política de administrar os recursos financeiros.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade Fiscal**: uma obra inacabada. In: Revista Controle. Vol. VII - n.1 (abr2009). Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2009, p.15-30.

BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade**: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política, n. 21:83-108 NOV., 2003.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BERGUE, Paulo. **Gestão de pessoas no setor público**, São Paulo: Saraiva 2007.

BOURDIEU, Pierre. **The forms of capital**, in: Richardson, John G. (ed.), **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**, New York: Greenwood Press: 241-258, 1986.

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 providencias).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9051 de 18 de maio de 1995**. (Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações).

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar N. 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Senado Federal, 2000.

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: Bresser Pereira, L. C.; Spink, P(orgs) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

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. e cols. Trad. Cláudia Schilling. O enigma da competência em educação. Porto Alegre: Artmed, 2004.

CASTRO, R.B. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. ENANPAD, 2000.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CRUZ, F. *etal.* **LRF Comentada**. São Paulo: atlas, 2001.

CRUZ, Flavio da e Platt Netto, Oriou Augusto, **A influência da limitação das despesas com pessoal na questão pública e um perfil comportamental dos municípios catarinenses**. CRCSC, Florianópolis, V1, nº 1, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 14. ed, São Paulo: Atlas, 2002.

DUTRA, J. S. et al. **Gestão por competência: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas**. São Paulo: Gente, 2001.

GAMA NETO, Ricardo Borges. **Refém, Cenoura ou Porrete: Federalismo, comportamento fiscal e ciclo político**. Tese de doutorado aprovada no Programa de pós-graduação em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Recife, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

HEGEL, G. W. F.: **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LONGO, Francisco. **A consolidação institucional do cargo de dirigente público**. **Revista do Serviço Público**, Ano 54, n.2, abr - jun, 2003, p.7.

MARQUES, Eduardo. Nota critica a literatura sobre o estado, politicas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, nº 43, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malteiros, 2004.

MELLO, C. H. P. *etal.* Isso 9001: 2000: **Sistema de gestão da qualidade para operações de produção e serviços**. São Paulo: Atlas, 2002.

MONTEIRO, Álvaro; LACERDA, Manoel Messias; LUZ, Reginaldo Sales. A transparência da gestão fiscal na administração pública sob a ótica da sociedade. Monografia (especialização). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Contábeis, 2004. Disponível em: <[http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia\\_alvaro\\_manoel\\_reginaldo.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia_alvaro_manoel_reginaldo.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2014.

MOTTA, P. R. **Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo** – 4. ed. Atlas: São Paulo, 2007.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 34.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar N. 101/2000. Entendendo a Responsabilidade Fiscal**. 2ª. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2004.

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

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva 2006.

RABENHORST, E. R.: **Dignidade Humana e Moralidade Democrática**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 56.

RAMOS, Graciliano. **Relatórios do Prefeito de Palmeira dos Índios**. São Paulo: Duetto, 2000.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.54.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. **Transparência na Administração Pública; o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador**. Revista de Contabilidade da UFBA, vol.1, n.1, 2007.

SANTOS, Romualdo Anselmo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o desenvolvimento do capital social**. In: Revista Controle. Vol. VII - n.1 (abr 2009). Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2009, p.31-51.

\_\_\_\_\_. **Controle Social da Política de Saúde no Brasil**. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, 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.

SILVA, Cleber Demétrio Oliveira da. **Gestão pública**. São Paulo: Editores Associados, 2007.

SOUZA, Saulo Santos. Tese de doutorado aprovada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. **A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros**. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife – PE, 2008.

STAIR, Ralph. **Princípios de sistemas de informação**. São Paulo: Saraiva 1998.

ZEPEDA, Jesús Rodrigues. Estado y transparência: Un Paseo por La Filosofia Política. **Cuadernos de transparência**, n.4, México-DF: IFAI, 2004.

**ANEXO**

**ANEXO I – PAUTA DA ENTREVISTA COM ANALISTAS DO TCM**

- 1) A Lei de Acesso à Informação foi implantada no TCM?
- 2) No âmbito da administração pública a Lei de Acesso a Informação tem contribuído para uma administração transparente nos órgãos públicos municipais?
- 3) Quais os instrumentos utilizados pelo TCM para fiscalizar os municípios cearenses?
- 4) Cite um exemplo de ação bem sucedida no Ceará que é exemplo no quesito transparência?
- 5) Quais os entraves para a execução da transparência na gestão pública municipal e como combatê-los?
- 6) Qual órgão é o responsável pela fiscalização de contas das Câmaras de Vereadores?