



VII SINGEP

Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade
International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317-8302

A CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PARA A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM RORAIMA

KETELENN SABRINY LIMA DA SILVA

Universidade Federal de Roraima

FRANCISCA DA SILVA FIGUERÊDO

Universidade Federal de Roraima

GLEYCI ANNE LANDINS DE OLIVEIRA

Universidade Federal de Roraima

EDUARDO CODEVILLA SOARES

Universidade Federal de Roraima



A CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PARA A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM RORAIMA

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar como as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Roraima contribuem para promoção da transparência na Administração Pública municipal do estado de Roraima. Com o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000, a transparência se tornou um princípio no ordenamento jurídico, que deriva do princípio constitucional da publicidade. Apesar de todas as exigências previstas em lei, ainda é comum encontrar a informação pública desprovida de transparência. A pergunta que informa o problema a ser investigado pela pesquisa é: Como as atividades do TCE contribuem para promoção da transparência nos municípios do Estado de Roraima? Trata-se de uma pesquisa qualitativa, onde foi feita uma entrevista junto a servidores do Tribunal de Contas do estado de Roraima. Com base nos resultados obtidos, através da análise de dados foi possível constatar que os elementos de transparência e as atividades desenvolvidas pelo órgão se relacionam, contribuindo assim para a promoção da transparência da gestão pública municipal

Palavras-chave: Transparência Pública; Controle Externo; Gestão Municipal.

Abstract

The objective of this study is to analyze how the activities developed by the Audit Court of the State of Roraima contribute to the promotion of transparency in the Municipal Public Administration of the state of Roraima. With the emergence of the Fiscal Responsibility Law, in the year 2000, transparency became a principle in the legal system, which comes from the constitutional principle of publicity. Despite all the legal requirements, it is still common to find public information lacking transparency. The question that informs the problem to be investigated by the research is: How do the activities of the ECA contribute to the promotion of transparency in the municipalities of the State of Roraima? This is a qualitative research, where an interview was made with the workers of the Court of Accounts of the state of Roraima. Based on the results obtained, through data analysis it was possible to verify that the elements of transparency and the activities developed by the court are related, thus contributing to the promotion of transparency of municipal public management.

Keywords: Public Transparency; External Control; Municipal Management.



1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, buscou estreitar a relação com o cidadão, criando mecanismos de fiscalização para a sociedade e um cenário favorável à promoção da transparência e controle dos recursos públicos. Nesse contexto, a transparência na gestão pública ganhou destaque com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 e proporcionou abertura para novos dispositivos que proporcionasse essa interação do gestor público com o cidadão, como prova disso a criação da Lei Complementar nº 131/2009 - Lei da Transparência e a Lei de Acesso a Informação (LAI) nº 12.527/2011.

De acordo com Bairral (2015), para se obter a transparência a informação deve ser completa, de fácil entendimento, acessível, comparável com períodos anteriores, sem viés, e deve, ainda, atentar para os diversos meios em que é possível promover a “ampla divulgação” da gestão pública. Isto é, a responsabilização do gestor pela aplicação dos recursos públicos (escolhas) e pelo dever de prestar contas (informação) sobre o desempenho da gestão perante o usuário (cidadão).

Embora exista o cumprimento das formalidades legais por parte da Administração Pública, isso não significa necessariamente a efetiva transparência pública almejada (Raupp, 2011), por conta disso existem órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas dos Estados (TCE), que visam garantir uma gestão pública ética e transparente no âmbito estadual, bem como desenvolve atividades que buscam promover a transparência na Administração Pública Municipal.

O Tribunal de Contas do estado de Roraima, foi efetivamente instalado em 31 de maio de 1991, é um órgão autônomo, que auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo (TCE/RR,2017).

Sobre essa ótica, a pesquisa tem como objetivo analisar como as atividades desenvolvidas pelo TCE contribuem para promoção da transparência na Administração Pública municipal do estado de Roraima. Assim, este estudo se propõe a responder a seguinte questão de pesquisa: Como as atividades do TCE contribuem para promoção da transparência nos municípios do Estado de Roraima?

Cumpre-se destacar que o tema a respeito da transparência pública é um tema que passou a receber mais relevância na atualidade, onde tornou-se notável que muito vem se discutindo acerca dos elementos que compõem da transparência na Administração Pública bem como a fiscalização dos gastos públicos. Ao mesmo tempo é também oportuno frente a situação econômica e política do país e a ainda maior necessidade de fiscalização dos gastos públicos por parte dos órgãos de controle.

Este estudo pretende contribuir no âmbito acadêmico e social, trazendo a discussão acerca da importância do TCE para a promoção da transparência pública no âmbito municipal do estado de Roraima, seja na realização da prestação de contas anual, nas atividades de caráter pedagógico ou na fiscalização prevista na legislação específica.

Observa-se que as pesquisas referentes ao tema ainda são escassas, bem como a maioria vem tratando o tema de maneira voltada para a análise de cumprimentos das exigências legais, por esta razão este estudo enfoca nas atividades exercidas pelo TCE em vias de promover o auxílio para que exista a transparência na Administração Pública dos municípios do estado de Roraima.

Além desta introdução, este artigo possui as seguintes seções: (I) referencial teórico que aborda considerações sobre a transparência pública e o sistema de controle externo brasileiro; (II) Procedimentos metodológicos com informações a respeito dos procedimentos adotados para realização deste trabalho; (III) análise de dados que compreende os dados



utilizados na pesquisa e a forma de interação dos mesmos no contexto aplicado e; (IV) Considerações finais demonstrando o resultado do estudo empreendido.

2. Referencial teórico

Este tópico está dividido em duas seções, (I) Transparência Pública: trata-se da disponibilização de informações públicas a sociedade em tempo hábil e de fácil compreensão e;(II) Sistema de Controle Externo adotado no Brasil, abordando os dois sistemas existentes, porém detalhando o sistema de corte de contas, que é utilizado no país, com duas subseções que tratam respectivamente do controle exercido pelo Tribunal de Contas e Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

2.1 Transparência pública

Inserir a transparência na gestão pública, é uma atividade que vem sendo implantada aos poucos pelos legisladores, além da constituição federal de 1988, a contribuição de maior importância em âmbito da legislação ocorreu no ano de 2000, com a promulgação da Lei Complementar nº 101, intitulada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois dispõe acerca da transparência da gestão fiscal.

Conforme Campos (2013), no sentido de contribuir para a divulgação das informações, em 2004 a Controladoria Geral da União (CGU), criou o site do Portal da Transparência, inicialmente sem regulamentação, em vias de obrigar ao governo federal, estados e municípios a veicularem informações de maneira eletrônica, sendo que somente a partir de 2009, com a criação da Lei Complementar nº. 131, é que houve a determinação da disponibilização das informações referentes à execução financeira e orçamentária dos entes do Estado.

No ano de 2011, o governo federal sancionou a Lei nº 12.527, conhecida desde então como Lei de Acesso à Informação, pois tem por objetivo determinar os procedimentos para a Administração Pública brasileira responder os pedidos de informações feitos por cidadãos e organizações.

Frente a esta contextualização autores como Zuccolotto, Riccio e Sakata (2014), passaram a compreender a transparência como um acesso à informação pública pelos cidadãos, assim como a participação da sociedade nos processos administrativos de formulação de decisões, e foi também nesse sentido que Cruz, Silva e Santos (2009) puderam afirmar que, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira a que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado.

Platt Neto et al. (2007) defende que a transparência no Brasil é considerada um princípio da gestão fiscal responsável, derivado do princípio constitucional da publicidade, para o autor, o conceito de transparência vai além da publicidade dos atos praticados, pressupondo também, a compreensibilidade das informações disponibilizadas e a utilidade dessas para a tomada de decisões.

Nesse sentido, Rodrigues (2011) concorda com Platt Neto et al. (2007), quando diz que o conceito de transparência pública é muito mais abrangente que o de publicidade, uma vez que o simples ato de tornar público algum documento governamental não implica necessariamente em tornar transparente a ação do governo através desta publicidade, pois a transparência requer uma linguagem mais acessível, de fácil compreensão para qualquer cidadão, diferentemente da disponibilizada através de documentos públicos com termos extremamente técnicos, como no caso dos balanços orçamentários e financeiros.

De acordo com a reunião dos conceitos dos autores abordados e para fins do estudo proposto, a gestão pública municipal transparente não é aquela que meramente publica seus



atos, mas sim em tempo ágil e com uma linguagem acessível para que os cidadãos que não tem conhecimentos dos termos técnicos, também possam compreender e exercer seu direito de participação política (Zuccolotto, Riccio E Sakata, 2014; Cruz, Silva E Santos, 2009; Platt Neto et al., 2007).

2.2 O Sistema de Controle Externo adotado no Brasil

É notório que para o desenvolvimento pacífico das atividades de uma sociedade, é necessário que sejam impostos limites e formas de controle, todos em vias de se manter a ordem. Com o passar dos anos, as formas de controle foram se adequando conforme a necessidade do que se queriam controlar, deste contexto Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) informam que o controle está ligado intimamente ao convívio social e que não se pode conceber a vida em sociedade desprovida do controle.

Para os autores, o controle na gestão pública recai sobre a atuação de órgãos, entidades, gestores públicos e demais pessoas jurídicas ou naturais no exercício de atribuições do poder público, bem como sobre aqueles que contratam com a Administração Pública.

De acordo com a constituição de 1988, é possível verificar, nos artigos 71 e 74 respectivamente, a existência de dois sistemas de controle, o controle externo e o controle interno, para Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) o controle interno é aquele que é exercido por órgão que esteja dentro da estrutura do poder controlado e tenha sido criado para desenvolver essa atribuição específica, enquanto que o controle externo é aquele realizado por órgão que não pertença à estrutura do poder no qual o controle é realizado.

Da mesma forma, Meirelles (2012) acrescenta que o Controle externo é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado. A previsão legal do controle externo está no artigo 71 da constituição federal brasileira de 1988, quando determina que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2017).

Com a criação desse sistema de controle pelo legislador brasileiro, o controle externo se torna um grande instrumento para a promoção da transparência na Administração Pública, tendo em vista que a sua atuação tem buscado cada vez mais atender as exigências da população, ora com reivindicações sobre atos de governantes que causaram prejuízo ao erário ora com exigência por transparência nas ações governamentais.

Nesse sentido, Lima (2008) defende que para se adequar aos reclames sociais na prestação de contas, na exigência de transparência administrativa e no profissionalismo dos serviços, a Administração Pública brasileira vem desenvolvendo um processo de gerenciamento voltado para resultados, que impõe ao executor do controle externo mais dinamicidade e maior interação social, e sem o qual não se chega a bom termo naquilo que propôs o legislador para o controle externo.

No que se refere ao controle externo no Brasil, ainda para Lima (2011), é perceptível que se costuma identificar dois sistemas principais de controle externo, são os sistemas de Cortes de Contas ou de Auditorias-Gerais, também chamadas de Controladorias-Gerais. Para ele, historicamente as Cortes de Contas deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade, enquanto que as Auditorias-Gerais focavam sua atuação no desempenho dos auditados.

O sistema de Auditoria-Geral, geralmente trata-se de um controle de caráter essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador-geral, nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado (Lima, 2011).



Enquanto que o sistema de Corte de Contas, em que se insere o Tribunal de Contas, possui como características, o caráter colegiado de suas decisões e o seu poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não. Essas características afetam profundamente sua organização e formas de atuação. Pois, ao revestir-se de caráter jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas (Lima, 2011). Nesse sentido, o quadro 1, destaca as principais diferenças entre as Controladorias e as Cortes de Contas, tal como abordado por Lima (2011).

Quadro 1 – Diferenças entre as Controladorias e as Cortes de Contas

Controladorias	Corte de Contas
Decisões Monocráticas	Decisões Colegiadas
Recomendações sem caráter coercitivo	Poder sancionário
Mandatos dos titulares	Mandatos ou vitaliciedade dos membros
Função fiscalizadora	Função fiscalizadora e jurisdicional

Fonte: Lima (2011).

2.2.1 O controle exercido pelo Tribunal de Contas

Fernandes (1999) se referiu ao Tribunal de Contas no Brasil, como sendo uma instituição com raiz constitucional, que delibera de forma colegiada, sendo incumbida de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

Acerca do termo “auxiliar” descrito no texto constitucional e citado por Fernandes (1999), é preciso destacar que o Poder Legislativo não poderá prescindir do Tribunal de Contas, ou seja, o controle não pode ser exercido sem a devida participação deste, conforme esclarece Kabbas (2008), o Tribunal de Contas não se subordina ao Poder Legislativo pois trata-se de um Órgão que colabora em sentido técnico, possuindo a atribuição de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

No Brasil, as Cortes de Contas assumem papel de grande importância na preservação do patrimônio público, tanto que a CF estabelece no artigo 70 critérios do controle externo e prevê que o Tribunal de Contas possui a atribuição de fiscalização, sendo dotado de autonomia, estrutura e competências próprias descritas nos artigos 71 e 72. Nesse sentido, o quadro 2, destaca a ligação entre os critérios utilizados pelo controle externo e os princípios da Administração Pública constantes no caput do art. 37 da Constituição, conforme abordado por Lima (2016).

Quadro 2 – Relação entre os critérios do controle externo e os princípios da Administração Pública:

Crítérios do controle externo (Art.70, caput)	Características	Princípios da administração pública (Art. 37, caput)
Legalidade	Verifica a obediência das normas legais pelo responsável fiscalizado.	Legalidade
Legitimidade	Busca entender a motivação do ato, envolve formulação de um juízo de valor, uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade.	Impessoalidade
		Moralidade
		Publicidade
Economicidade	Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.	Eficiência

Fonte: Adaptado de Lima (2016).



No que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, Lima (2016) destaca que correspondem às atividades tradicionais das auditorias internas e já fazem parte das atividades das cortes de contas a décadas, tratando-se de verificações de conformidade e legalidade com respeito aos lançamentos e escrituração contábil, execução orçamentária, gerência financeira e guarda e administração patrimonial, bem como os aspectos relacionados a licitações e contratos administrativos, planejamento e execução de obras públicas, arrecadação das receitas e execução das despesas entre outros.

Ainda da abrangência do controle externo, Lima (2016) cita que a partir da CF/88 os Tribunais de Contas passaram a introduzir novas técnicas de fiscalização, com auditorias buscando avaliar a efetividade da gestão pública, tais como auditorias operacionais, auditorias de sistemas informatizados da Administração Pública, entre outras.

Além das funções relacionada a fiscalização, os tribunais de contas, nas três esferas de governo, trabalham com a função pedagógica, de acordo com Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011), esta vertente é essencial na prevenção e orientação dos gestores públicos. Pode ser implementada por meio de cursos abertos aos gestores interessados, tais cursos podem ter como temas, por exemplo, a prestação de contas de convênios, licitações, técnicas de auditoria, entre outros, contribuindo assim na formação dos servidores que lidam diariamente com essas áreas na Administração Pública.

O quadro 3, exemplifica as duas principais vertentes de atuação do TCE em relação a administração pública conforme abordado no presente tópico

Quadro 3 – Vertentes de atuação do TCE

Vertentes	Descrição	Autores
Fiscalização	Compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização.	Lima (2016)
Pedagógica	Possui caráter preventivo atuando na prevenção e orientação dos gestores públicos e pode ser implementada por meio de cursos abertos.	Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011)

Fonte: Adaptado de Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) e Lima (2016).

2.2.2 Tribunal de Contas do Estado de Roraima

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima, enquanto órgão constitucional de controle externo, possui jurisdição própria e privativa em todo território estadual, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, nos termos da legislação vigente, em especial ao que dispõe a Lei Complementar nº 006/94 e alterações posteriores (TCE/RR, 2017a).

Dentre as competências previstas na lei orgânica, destaca-se o julgamento das contas dos ordenadores da administração direta, indireta e fundacional na esfera estadual e municipal, apreciação de consultas acerca de matéria orçamentária, financeira, licitatória e outras. (TCE/RR, 2017b). Destaca-se também, que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima possui competência de julgar as contas anuais das Câmaras Municipais de forma direta e indireta e emitir parecer prévio sobre a administração financeira dos municípios, ou seja, as contas do Prefeito Municipal (TCE/RR, 2017a).

Desse modo, a verificação dessas contas anuais engloba aspectos relacionados com a arrecadação da receita e o dispêndio de recursos. Sendo necessário que exista o equilíbrio entre essa receita e despesa, o planejamento baseado nas três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), o controle dos gastos com pessoal, o recolhimento dos encargos previdenciários, a quitação de precatórios judiciais, a adequada destinação dos recursos arrecadados com os royalties, bem como as multas de trânsito e outros.

Conforme estabelecido em seu regimento interno nos artigos 243 a 277, a fiscalização pode ser feita através de iniciativa própria do Tribunal de Contas, iniciativa do poder



judiciário, bem como por denúncias e representações. (TCE/RR, 2017a), o quadro 4 demonstra os instrumentos utilizados na fiscalização.

Quadro 4– Instrumentos de fiscalização:

Instrumentos	Características
Levantamento	Conhecimento do funcionamento do órgão e entidade da administração de forma direta e indireta.
Auditoria	Examina a legalidade e a legitimidade, avalia o desempenho, subsidia as operações dos atos e registros dos órgãos e entidades, sendo classificada em conformidade e operacional.
Inspeção	Supri as omissões, lacunas de informações, esclarecimento de dúvidas e auxilia a apuração da legalidade, veracidade e legitimidade dos atos e fatos praticados pela administração.
Monitoramento	Verifica o cumprimento de suas deliberações e resultados delas advindos.

Fonte: Adaptado de TCE/RR (2017)

A Lei Orgânica prevê, em seu Art. 101, as obrigações dos servidores de controle externo, dentre eles destaca-se o de manter atitude de independência, serenidade e imparcialidade, bem como, detectar falhas e/ou irregularidades das unidades fiscalizadas e propor a aplicação de multas nos casos previstos no Regimento Interno, sempre guardando sigilo sobre dados e informações obtidas no exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à Chefia imediata (TCE/RR, 2017b).

3. Metodologia

Afim de atender ao problema de pesquisa, a mesma será realizada mediante a aplicação de um enfoque qualitativo (GIL, 2002), pois tem como objetivo compreender de que maneira as atividades desenvolvidas pelo TCE contribuem para a transparência do poder executivo municipal do estado de Roraima.

Considerando que o objetivo da pesquisa é analisar como as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Roraima contribuem para promoção da transparência na Administração Pública municipal do estado de Roraima, a pesquisa possui caráter exploratório, pois conforme Gil (2002), estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.

Considerando a seleção dos entrevistados por conveniência (Lakatos, 2010), onde trata-se a mesma como uma escolha do pesquisador, buscou-se estabelecer os seguintes critérios para a seleção dos entrevistados: servidores que atuam como representantes do Tribunal de Contas do Estado de Roraima. O quadro 5 reúne informações a respeito da qualificação dos entrevistados conforme critérios de seleção elencados.

Quadro 5 – Caracterização dos entrevistados

N	Profissão	Formação profissional	Tempo no cargo	Data da entrevista	Duração
1	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Mestre em ciências da computação	8 anos	27/06/2017	1 hora
2	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Direito e ciências contábeis	17 anos	27/06/2017	1 hora
3	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Direito, especialista em direito público	4 anos	27/06/2017	1 hora
4	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Biologia e direito	7 anos	27/06/2017	1 hora
5	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Engenheiro civil	14 anos	04/07/2017	1 hora
6	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Engenheiro civil e arquitetura e urbanismo	7 anos	04/07/2017	1 hora
7	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Analista de Sistemas	7 anos	26/06/2017	50 min
8	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Direito	17 anos	22/06/2017	1 hora
9	Auditor Fiscal de Contas Públicas	Direito	14 anos	08/07/2017	30 min

Fonte: As autoras (2017)



Nesse sentido, a técnica de coleta de dados, ocorreu através de entrevista semiestruturada (Flick, 2009; Triviños, 1987) a partir da realização de entrevistas acerca das atividades desenvolvidas pelo TCE/RR junto à Administração Pública Municipal com os entrevistados selecionados.

Cabe destacar que o instrumento de pesquisa foi verificado por dois especialistas da área, e que posteriormente foram aprovados após o emprego de um pré-teste (Mattar, 1996; Marconi e Lakatos, 1996) com dois entrevistados, sendo que em ambos os casos, tanto da verificação de especialistas quanto da verificação junto aos entrevistados, o instrumento mostrou-se adequado para a utilização conforme proposto.

Os dados foram verificados mediante a análise de conteúdo que segundo Flick (2009), é um dos procedimentos que analisa o material textual, caracterizando a utilização de categorias, primeiramente, a definição do material abordado e selecionar as entrevistas relevantes na solução da questão de pesquisa, em seguida analisa a situação da coleta de dados.

4. Análise de dados

A fim de compreender a percepção dos entrevistados acerca do assunto abordado, foi utilizada a técnica da entrevista semiestruturada, com a participação de nove servidores do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

Inicialmente foi questionado aos entrevistados a respeito do que eles entendiam por transparência da gestão pública municipal, tal questionamento tinha o objetivo de apontar se havia alinhamento com relação a forma como o tema seria tratado na pesquisa e a maneira como cada entrevistado abordava a questão, neste sentido, um dos entrevistados informou que a transparência é um princípio basilar do Estado Democrático brasileiro e na mesma corrente, os demais complementaram o conceito informando que a transparência está relacionada também à publicidade das informações à sociedade, porém destaca-se que três destes, citaram a existência da necessidade de que essas informações sejam divulgadas tempestivamente, bem como os outros quatro ressaltaram que estas informações devem estar apresentadas de forma clara.

Portanto, foi possível constatar a relação entre a abordagem empregada no trabalho e a maneira como os respondentes encaram o tema, uma vez que para a maioria dele a transparência é um princípio basilar do Estado democrático de direito, que envolve a divulgação de informações de maneira tempestiva e clara, estando de tal conceituação em conformidade com os autores Zuccolotto, Riccio e Sakata (2014), Cruz, Silva e Santos (2009) e Platt Neto et al. (2007), abordados neste estudo.

Sequencialmente fora solicitado aos entrevistados que apresentassem, de maneira espontânea, elementos que indicam que a gestão de um município é transparente, tal questionamento buscava verificar se os entrevistados seriam capazes de indicar alguns elementos que possuíam maior relevância no contexto em proposição, com isso, o entrevistado sete afirmou que “no mínimo deve ser considerado o que traz o artigo 48 da LRF”, sendo que entre os nove entrevistados sete apontaram a publicidade das informações como um elemento que indica que a gestão de um município é transparente, enquanto que cinco deles acreditam que as informações devem ser tempestivas, já os elementos compreensibilidade e utilidade foram citados duas vezes.

Desta forma, verifica-se que os entrevistados percebem a relação entre transparência e os elementos que indicam uma gestão pública municipal transparente de forma similar com os autores Zuccolotto, Riccio e Sakata (2014), Cruz, Silva e Santos (2009) e Platt Neto et al. (2007), abordados nessa pesquisa.

No que se refere às vertentes de atuação do Tribunal de Contas, fiscalizatória e pedagógica, que seguem o que fora apontado pelos autores Lima (2016) e Aguiar,



Albuquerque e Medeiros (2011), como a forma de atuação da instituição no contexto de análise, foi perguntado de que maneira ambas promovem maior transparência na gestão pública municipal do estado, isso para se tornar capaz de compreender o fenômeno como um todo, para posteriormente tratar de uma de suas partes.

Sobre a vertente fiscalizatória, dos nove entrevistados, dois citaram todos os instrumentos de fiscalização, quatro mencionaram que ocorre por meio da auditoria, destes um afirma que “o TCE realiza auditorias temáticas, em que se busca um diagnóstico preciso sobre a governança municipal”, três acrescentaram que a mesma ocorre mediante o recebimento de denúncias, um dos entrevistados destacou que como apoio para fiscalização o TCE disponibiliza site institucional para consulta da sociedade acerca de informações dos jurisdicionados, salienta-se ainda que apenas um ressaltou a importância de o jurisdicionados enviarem informações compreensíveis e úteis que são cobradas pelo TCE, tal como abordado por Lima (2016).

Assim sendo, é possível verificar que com relação a vertente fiscalizatória, que segundo Lima (2016) é aquela que compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização. Os entrevistados apontam que no TCE/RR a mesma ocorre com base em auditorias e é decorrente de denúncias, mas que ainda assim a instituição disponibiliza uma ferramenta on-line para consultas a respeito das questões que foram jurisdicionadas bem como exige o recebimento de informações compreensíveis e úteis.

Com relação à vertente pedagógica, cinco dos entrevistados destacam os treinamentos e quatro as palestras oferecidos pela Escola de Contas (ESCON), três mencionaram recomendações e decisões normativas, destes um acredita que esta vertente oferece maior transparência na gestão pública municipal através de “elaboração de instruções normativas, recomendações aos gestores”, dois respondentes destacam a contribuição da ESCON na elaboração e edição de normativos do TCE, demonstrando dessa forma o alinhamento com o que foi abordado por Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011), visto que esta vertente é essencial na prevenção e orientação dos gestores públicos.

Com isso, sobre vertente pedagógica, que segundo Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) é aquela que atua na prevenção e orientação dos gestores públicos e pode ser implementada por meio de cursos abertos. Nesse sentido, os entrevistados concordaram com os autores supracitados, pois apontam que o TCE/RR oferece treinamentos e palestras, bem como recebe por este mesmo canal contribuições para a construção e edição de normas.

Com relação as vertentes fiscalizatórias e pedagógicas, o quadro 6 reúne informações a respeito da maneira como os entrevistados abordam os temas.

Considerando os instrumentos de fiscalização, que possuem enfoque nesta pesquisa, foi solicitado que os respondentes indicassem se os mesmos contribuíam ou não para a transparência na gestão pública municipal, apontando os motivos de suas respostas.

Quadro 6 – Vertentes de atuação do Tribunal de Contas de Roraima para os entrevistados

Vertente	Conceito dos entrevistados	Alinhamento teórico
Pedagógica	Ocorre mediante o oferecimento de treinamentos e palestras, bem como recebe por este mesmo canal contribuições para a construção de normas	Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011).
Fiscalizatória	Ocorre com base em auditorias e é decorrente de denúncias, mas ainda assim a instituição disponibiliza uma ferramenta on-line para consultas a respeito das questões que foram jurisdicionadas bem como exige o recebimento de informações compreensíveis e úteis.	Lima (2016).

Fonte: As autoras(2017)



A respeito do instrumento de levantamento, que proporciona o conhecimento do funcionamento do órgão e entidade da administração de forma direta e indireta, TCE/RR (2017a), todos acreditam que ele contribui para a transparência dos municípios, sendo que dois disseram que este elemento está relacionado à possibilidade de se conhecer os jurisdicionados e dois justificaram como sendo a maneira de constatar omissões ou irregularidades, outro destacou que a partir deste levantamento é possível impor correções.

Quanto ao instrumento de auditoria, que examina a legalidade e a legitimidade, avalia o desempenho, subsidia as operações dos atos e registros dos órgãos e entidades, sendo classificada em conformidade e operacional, conforme TCE/RR (2017a). Os nove entrevistados disseram que ele contribui para a transparência na gestão pública municipal, sendo que três mencionaram que esta contribuição está ligada à legalidade, e um destacou que é por conta dos apontamentos acerca de inconformidades, observa-se que essas opiniões estão de acordo com o que apontado por Lima (2016) sobre as verificações de conformidade e legalidade.

Sobre o instrumento de inspeção, conforme TCE/RR (2017a) supri as omissões, lacunas de informações, esclarecimento de dúvidas e auxilia a apuração da legalidade, veracidade e legitimidade dos atos e fatos praticados pela administração. A respeito deste, todos os respondentes acreditam que ele contribui para a transparência na gestão pública municipal, sendo que um ressaltou que “isso deve-se ao fato de que este instrumento é similar a auditoria, mas restrita à situações específicas”, já para dois dos entrevistados essa contribuição ocorre por meio de denúncias e representações, demonstrando assim que a prática está de acordo com o que foi destacado no referencial teórico deste estudo, ao que se refere que a fiscalização pode ser feita através de iniciativa própria do Tribunal de Contas, iniciativa do poder judiciário, bem como por denúncias e representações, conforme TCE/RR (2017a).

Referente ao Monitoramento, este verifica o cumprimento de suas deliberações e resultados delas advindos, de acordo com TCE/RR (2017a), nesse sentido, seis entrevistados acreditam que está relacionado ao acompanhamento que se faz junto aos jurisdicionados para verificar se estão cumprindo as decisões proferidas pelo TCE, como sendo uma maneira de verificar a eficácia de sua atuação, enquanto um dos entrevistados destacou que a transparência ocorre devido a este instrumento ser uma ferramenta de controle.

Ainda sobre os instrumentos de fiscalização, observou-se que um dos entrevistados relacionou todos os instrumentos com uma única justificativa, pois para ele todos contribuem desde que o levantamento trate de assuntos ligados à transparência, sendo que essa contribuição pode ocorrer através de ações de caráter preventivo ou pedagógico.

Todos os auditores fiscais acreditam que os instrumentos de fiscalização contribuem para a transparência na gestão pública municipal, observa-se que eles citaram bastante a relação dessa contribuição com preceitos legais, concordando com o que foi citado no estudo por Lima (2011) quando expôs que o controle externo adota procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas. Percebe-se que alguns dos entrevistados também acreditam que essa contribuição está relacionada com o fato de que irregularidades ou omissões acarretam multas, fazendo com que os jurisdicionados busquem ser mais transparentes.

Além disto foi questionado aos entrevistados, se de acordo com suas percepções existe mais alguma forma de atuação do Tribunal de Contas do Estado de Roraima que os mesmos verificam ser empregada para a transparência na gestão pública municipal no Estado de Roraima, podemos ressaltar a percepção de um dos entrevistados que destaca a maneira de como o TCE está aberto a comunidade por meio eletrônico e pessoal, e sempre promove práticas de esclarecimentos a população, como por exemplo a cartilha do TCE/RR.



Enquanto que dois entrevistados destacaram o desenvolvimento de sistemas informatizados que são colocados à disposição dos órgãos fiscalizados e da sociedade, como por exemplo o sistema sagres-licitações. Bem como, quando edita normas regulamentadoras e repassa de forma didática em encontros promovidos com os respectivos administradores e servidores públicos. O Quadro 7, aponta a forma como cada elemento fiscalizatório abordado na pesquisa é verificado pelos entrevistados.

Quadro 7 – Abordagem dos entrevistados a respeito dos elementos da vertente fiscalizatória e pedagógica

Elemento	Abordagem dos entrevistados
Levantamento	Este elemento está relacionado à possibilidade de se conhecer os jurisdicionados e constatar omissões ou irregularidades, bem como impor correções.
Auditoria	Refere-se à legalidade, e aos apontamentos acerca de inconformidades.
Inspeção	Similar a auditoria, contudo é aplicado a casos específicos, ocorrendo por meio de denúncias e representações
Monitoramento	É uma ferramenta de controle vinculada ao acompanhamento se as decisões do TCE/RR estão sendo cumpridas, apontando a eficácia da atuação
Poder Regulamentar	Permite que ao TCE editar normas para definir o comportamento dos entes municipais com relação à legislação, documentos e informações que devem ser divulgados.
Acompanhamento dos Gastos Públicos	É o acompanhamento dos gastos com pessoal, acompanhamento de emprego dos recursos com saúde e educação.
Sistemas Informatizados	Através deste as informações são coletadas junto aos jurisdicionados e disponibilizadas para consulta da sociedade.
Interação com a sociedade	O TCE/RR está aberto a comunidade por meio eletrônico e pessoal, promovendo esclarecimentos junto à população.

Fonte: As autoras (2017)

Ao final da entrevista, fora apresentada uma questão com os elementos analisados no estudo sendo solicitado que os entrevistados indicassem o grau de relação entre os itens, tal questionamento tinha o intuito de apontar possíveis relacionamentos entre os elementos abordados, neste sentido solicitou-se que fora marcado o numeral 0 para informar ausência de relação, 1 para relações fortes, 2 para relações de média intensidade e 3 para relações fracas.

Destaca-se que as relações consideradas mais fortes foram: “Levantamento e Auditoria” citada por sete dos nove respondentes, “Auditoria e Monitoramento” citada por seis e “Auditoria e Pedagógica” citada seis vezes também.

5. Considerações finais

Devido à propagação da corrupção na administração pública, a situação econômica e política do país se agravou nos últimos anos, motivo pelo qual observou-se o aumentada necessidade de fiscalização por parte dos órgãos de controle em vias de garantir maior transparência a gestão pública.

Em Roraima, a administração pública municipal está submetida à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado, que realiza o controle por meio de atividades pedagógicas e fiscalizatórias junto às prefeituras, estas atividades foram verificadas no arcabouço teórico empreendido neste estudo e posteriormente foram analisadas junto aos servidores do TCE, a fim de compreender como elas contribuem para a transparência pública no âmbito municipal do estado.

Dessa forma, através do que fora abordado no referencial teórico deste estudo, com base nos elementos que indicam que uma gestão pública é transparente e nas atividades de fiscalização do TCE que são baseadas nos elementos de levantamento, auditoria, inspeção e monitoramento, bem como as atividades da vertente pedagógica, foi elaborada uma entrevista



junto aos servidores do TCE e de acordo com os dados levantados percebeu-se que os elementos de transparência e as atividades desenvolvidas pelo órgão se relacionam, contribuindo assim para a promoção da transparência da gestão pública municipal.

A partir da análise deste estudo, conclui-se que os entrevistados, enquanto representantes do TCE, acreditam que os instrumentos de fiscalização contribuem para a transparência da gestão pública municipal. Seja através do poder normativo e preceitos legais, em que o TCE verifica se os mesmos estão de acordo com o que prevê a legislação, motivo pelo qual os municípios buscam ser mais transparentes devido ao fato de que as irregularidades ou omissões acarretam em multas, seja pela vertente pedagógica, que através de capacitação e palestras junto aos gestores e servidores do município busca amenizar as irregularidades e autuações junto aos jurisdicionados.

O objetivo proposto no estudo foi atendido, tendo em vista que foi possível apresentar a análise relacionando o que foi abordado no referencial teórico com as percepções dos representantes do TCE acerca da contribuição do órgão para a transparência na Administração Pública municipal do estado de Roraima. Tendo em vista que a pesquisa foi aplicada para analisar a percepção dos representantes do TCE, e o intuito do trabalho não é definitivo como forma única de pesquisa, os resultados obtidos no estudo servem como base para o aperfeiçoamento de futuros estudos do tema acerca da percepção da sociedade ou dos jurisdicionados.

Diante do exposto, compreende-se que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, enquanto órgão fiscalizador da Administração Pública Municipal, deve estar sempre se aperfeiçoando às constantes mudanças da situação econômica e política do país, orientando os gestores públicos no aprimoramento das ações visando uma transparência que contribua para o controle por parte da sociedade.

Por fim, sugere-se em âmbito de pesquisas futuras que o tema seja abordado através de um enfoque quantitativo, assim tornando possível verificar o quanto que tais atitudes exploradas neste trabalho estão contribuindo com a transparência na gestão pública municipal no estado de Roraima.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. (2011). *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho; ALVES, Francisco José dos Santos. (2015). *Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010*. Rio de Janeiro, 49(3), 643-675.

BRASIL. (2017). *Constituição (1988)*. Brasília: Senado Federal.

_____. (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

Presidência da República. (2009). Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

_____. (2011). *Lei de Acesso as Informações Públicas*. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. (2013). *Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal da Transparência de Goiás*. Sociedade e Estado, 28(2). 421-446.



- CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. (2009). *Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, 12(3), 102-115.
- FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. (1999). *Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado*. Revista de informação legislativa, 36(142), 167-189.
- FLICK, Uwe. **Introdução a Pesquisa qualitativa**: Tradução Joice Elias Costa – 3. Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GIL, Antônio Carlos. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (4 a ed) São Paulo: Atlas.
- KABBAS, Adriana Pigatto. (2008). *Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo: A atuação dos Tribunais de Contas Frente aos Direitos Sociais Prestacionais*. TCE-RS.
- LEITE, Geraldo Alemandro; COLARES, André Felipe Vieira; ANDRADE, Izabela Cristina Fonseca. (2015). *Transparência da gestão fiscal pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais*. Revista Contabilidade Vista & Revista, 26(2), 114-136.
- LIMA, Helton Roseno. (2008). *Revista Virtual da AGU* Ano VIII nº 80, setembro de 2008.
- LIMA, Luiz Henrique. (2011). *Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões* (4a ed) Rio de Janeiro: Elsevier.
- LIMA, Luiz Henrique. (2016). *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. (6a ed) Rio de Janeiro: Método.
- MARCONI, M. D. A.; LAKATOS E. M. (1996). *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. (3 ed) São Paulo: Atlas.
- MATTAR, F. N. (1996). *Pesquisa de Marketing*. Edição compacta São Paulo: Atlas.
- MEIRELLES, Hely Lopes. (2012). *Direito Administrativo Brasileiro*. (38a ed) São Paulo: Malheiros.
- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. (2007). *Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Contabilidade Vista & Revista, 18(1), 75-94.
- RAUPP, F. M. (2011). *Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA (2017). *Regimento Interno (TCE/RR, 2017a), e Lei Complementar nº 247 de 23/11/2016(TCE/RR, 2017b)*. Disponível em <<https://www.tce.rr.gov.br/portal/>>. Acesso em: 15 maio de 2017.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.



VII SINGEP

Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade

International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317-8302

ZUCCOLOTTO, R.; RICCIO, E. L.; SAKATA, M. C. G. In: CRUZ, Maria do Carmo; SILVA, Thomaz; SPINELLI, Mario. (2016). *O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros*. Caderno EBAPE.BR, 14(3), 721-743.