



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS DIURNO

ULYSSES MATOSO DA CRUZ

ANÁLISE DA FISCALIZAÇÃO DA LC Nº 131/ 2009 NOS MUNICÍPIOS
CEARENSES

FORTALEZA

2014

ULYSSES MATOSO DA CRUZ

**ANÁLISE DA FISCALIZAÇÃO DA LC Nº 131/ 2009 NOS MUNICÍPIOS
CEARENSES**

Artigo apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Profa. Joyce Arrais de Araújo Andrade.

FORTALEZA

2014

RESUMO

A Lei Complementar nº. 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, veio aperfeiçoar algumas determinações da Lei Complementar nº. 101/2000, determinando a disponibilização em tempo real das informações orçamentárias e exigindo que essas informações sejam divulgadas em meio de acesso público, atendendo ao padrão mínimo de qualidade. A Lei da Transparência deu prazos diferenciados para os municípios, distrito federal, estados e a união se adequarem à lei. Dessa forma, 27 de maio de 2013 foi o prazo final para que fosse possível uma fiscalização de todos os municípios cearenses. O objetivo desse trabalho é analisar o resultado da fiscalização da Lei Complementar nº 131/2009 nos municípios cearenses no período de junho de 2013 a maio de 2014, fazendo um estudo comparativo da fiscalização nas câmaras municipais e prefeituras municipais, bem como uma análise se os municípios cearenses estão cumprindo as exigências da Lei da Transparência. Esta pesquisa se caracteriza como explicativa, quanto aos objetivos; qualitativa, quanto à natureza do problema; descritiva e exploratória, quanto aos objetivos, e, documental, quanto aos procedimentos técnicos. O resultado do estudo demonstra que as irregularidades acontecem mais no poder legislativo dos municípios cearenses do que no poder executivo. Foi possível concluir que os municípios do Estado do Ceará estão cumprindo, em sua maioria, o atendimento ao padrão mínimo de qualidade. Dessa forma, o maior problema encontrado pelos entes é a disponibilização em tempo real das informações orçamentárias.

Palavras-Chave: Lei da Transparência. Ceará. Municípios. Fiscalização. Comparativo.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 37, elenca uma série de princípios que a administração pública direta e indireta deve seguir, entre eles aparece o princípio da Publicidade.

Segundo Rocha (1994), na democracia representativa, que é a vigente no Brasil, um dos princípios que ganhou maior notoriedade foi o da publicidade, o qual exige que as informações disponibilizadas aos usuários sejam fidedignas. Além disso, percebe-se que as informações devem possuir caráter educativo, informativo ou de orientação social, como regulamenta o § 1º do artigo 37 da Constituição Federal do Brasil:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Apesar de a Lei n.º4320 de 1964 ter regulamentado, em seus artigos 81 e 82, o controle externo da execução orçamentária, naquela época não havia o acesso facilitado à rede mundial de computadores e o controle social era pouco viável e bem burocrático. Dessa forma, é notório que a União promoveu o controle social com a inclusão do princípio da publicidade na Constituição Federal de 1988. A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal veio consolidar essa importância dada à seriedade na gestão pública. A lei regulamentou uma série de obrigações que os gestores têm de cumprir e, principalmente, as penalidades provenientes do não cumprimento das exigências elencadas.

A participação popular no controle da administração de recursos públicos foi proporcionada com a adequação dos entes à Lei de Responsabilidade Fiscal, com isso, novas possibilidades de aperfeiçoamento da legislação puderam ser elaboradas com a experiência e aprofundamento da Lei em comento. Dessa forma, a Lei Complementar n.º131 de 2009, Lei da Transparência, também aprimorou a disponibilização das informações orçamentárias, a qual exige que sejam apresentadas em tempo real e em padrão mínimo de qualidade, ou seja,

não basta que a informação seja tempestiva, ela também terá que atender um nível básico de qualificação.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar o resultado da fiscalização do cumprimento da LC Nº 131/ 2009 nos municípios do Estado do Ceará, realizada pelo TCM-CE, no período de junho de 2013 a maio de 2014. Já os objetivos específicos são: Comparar o resultado da fiscalização realizada no poder executivo e no poder legislativo dos municípios cearenses no período de junho de 2013 a maio de 2014; Verificar se os municípios cearenses estão cumprindo as exigências estabelecidas na Lei da Transparência; Examinar se houve diferença no número de irregularidades na passagem do ano de 2013 para o ano de 2014.

A Lei da Transparência, em seu artigo 2º, estabelece prazos diferenciados para os municípios se adequarem de acordo com o número de habitantes, de tal forma que quanto mais habitantes, menor o prazo. A divisão foi feita entre os municípios: com mais de cem mil habitantes (um ano), entre cinquenta e cem mil habitantes (dois anos) e com menos de cinquenta mil habitantes (quatro anos). Como a maioria dos municípios cearenses se enquadra no último caso, e o prazo de adequação à Lei, para esse tipo de município, encerrou-se em 27 de maio de 2013; o resultado do cumprimento da fiscalização da Legislação em comento é um assunto bastante recente e a sua análise pode trazer conclusões inéditas.

Acredita-se que há peculiaridades importantes de serem analisadas por meio desse tema para contribuir com a transparência da gestão pública. Pretende-se responder ao seguinte problema: Há diferenças no resultado da fiscalização da Lei Complementar n.º 131 de 2009 entre as câmaras e as prefeituras dos municípios cearenses?

O trabalho está dividido em 5 seções, composto pela introdução, referencial teórico abordando as questões da transparência e da legislação vigente, metodologia, demonstrando como a análise foi realizada e como se caracteriza, análise dos dados, explicando como as tabelas foram elaboradas e considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 37, em seu § 1º que diz respeito à administração pública direta e indireta:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Percebe-se, primeiramente, que a Constituição menciona esse princípio em grau de importância elevado, já que ele está enumerado em mesmo patamar de princípios mais conhecidos e não menos importantes, como, por exemplo, a legalidade. Além disso, a preocupação existente na redação escrita evidencia preocupação na publicidade não sendo apenas o fato de tornar exposto, e sim de poder saber interpretar e entender o que está sendo divulgado.

Segundo Rocha (1994), na democracia representativa, que é a vigente no Brasil, um dos princípios que ganhou maior notoriedade foi o da publicidade, exigindo que as informações disponibilizadas aos usuários sejam fidedignas.

O artigo 5º da Carta Magna, em seu inciso XXXIII, estabelece que qualquer cidadão pode exigir informações dos órgãos públicos, independentemente do tipo de interesse (particular ou coletivo), excetuando-se as informações de sigilo necessárias para a segurança do Estado. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação, estabeleceu, em seu artigo 11, no § 1º, o prazo de 20 dias para as informações serem disponibilizadas ao interessado, podendo ser prorrogado por mais 10 dias, de acordo com o § 2º, do mesmo artigo e da mesma legislação.

Deduz-se que a Constituição Federal já previa a disponibilidade de informações para o público em geral, o que se confirmou, como comentado, com a criação da Lei de Acesso a Informação, proporcionando a inclusão dos cidadãos na fiscalização da administração pública.

A Constituição Federal de 1988, incluindo alteração dada pela Emenda Constitucional nº 40 do ano de 2003, deixou vários assuntos em aberto, tendo a necessidade de se criar uma lei complementar que regulamentasse tais assuntos não detalhados. Dessa forma, foi prevista a criação de uma Lei Complementar que abordasse as finanças públicas, conforme o capítulo II do Título VI da Constituição, mais especificamente em seus artigos 163 e 169, que discorre sobre as finanças públicas:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Com esse embasamento a Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada. A necessidade de se ter uma lei complementar regulamentando as finanças públicas foi aumentando e a Lei Complementar nº 101/2000, aproximadamente doze anos após a promulgação da Constituição, foi sancionada pelo presidente em exercício.

2. LEI COMPLEMENTAR Nº 101/ 2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A Lei Complementar nº 101/2000 foi publicada em 4 de maio de 2000, possui 75 artigos que estabelecem normas de finanças públicas visando à responsabilidade na gestão fiscal. Seus capítulos são divididos em: Disposições Preliminares; Do Planejamento; Da Receita Pública; Da Despesa Pública; Das Transferências Voluntárias; Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado; Da Dívida e do Endividamento; Da Gestão Patrimonial; Da Transparência, Controle e Fiscalização; Disposições Finais e Transitórias.

A referida Lei estipula prazos de publicação de relatórios, bem como uma série de exigências sobre a sua publicidade, prevendo punição para os casos em que não forem cumpridas as determinações.

“A Lei de Responsabilidade Fiscal é a conscientização da importância do equilíbrio fiscal para a estabilidade econômica, no sentido do respeito ao princípio básico, que qualquer dona de casa conhece de gastar o que arrecada” (FERREIRA, 2008, p. 141). Essa afirmação demonstra o descaso que os gestores públicos tinham ao administrar os recursos da sociedade.

Há de se convir que a Lei foi sancionada pois acontecia um descuido com a máquina administrativa, com viés político e não administrativo. Pouca preocupação com a arrecadação tributária. Muitos municípios só recebiam receitas das transferências constitucionais e não regulamentavam sua arrecadação municipal. Gastos consideráveis e desnecessários como os com obras que começavam a ser executadas, mas não se tinha um planejamento para a continuidade dos gastos, como comenta o autor PIRES (2006, p. 103):

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para cumprir uma radical mudança cultural no trato das finanças públicas no Brasil. Os administradores públicos, acostumados com a irresponsabilidade no trato com a coisa pública, se veem bruscamente diante de uma Lei que os responsabiliza na gestão dos recursos públicos.

Os autores criticam claramente o descaso dos gestores públicos com um dos princípios básicos do orçamento que é o equilíbrio entre as contas de receita e de despesa. Além de a LRF abordar e regulamentar procedimentos com o intuito de melhorar a gestão fiscal, como prazos para publicação de documentos orçamentários (Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias) e regulamenta o artigo 169 da Constituição Federal estabelecendo os limites de Gasto com pessoal e determinando punições e procedimentos a serem tomados, caso esses gastos estejam ultrapassando as porcentagens estabelecidas.

2.1. O Controle Social

O Controle social é definido como poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social (ALCÂNTARA, 2000). Com essa definição, percebe-se que além do simples ato de fiscalizar, o controle social abrange também a participação direta do cidadão na gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um marco institucional relevante para viabilizar o controle social no País, inovando as finanças públicas, pois proporcionou uma mudança cultural para a sociedade, pois agora poderá participar no processo de gestão pública (PEREIRA, 2009). Percebe-se que o autor comenta sobre viabilizar, pois fica restando ao cidadão exercer o controle social, tendo em vista que os relatórios devem ser publicados, o que não garante que a população acessará e analisará as informações disponibilizadas, como evidenciado por Queiroz (2004, p. 22):

O controle social manifesta-se por iniciativas individuais dos cidadãos, ou seja, é exercido por meio da participação popular, bem como pela participação em audiências públicas por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas. Para que o controle social funcione bem é preciso que os cidadãos se conscientizem do direito de participação, e para que isso aconteça faz-se necessário a criação de instrumentos que possibilitem a divulgação dos atos dos gestores públicos.

Dessa forma, a administração pública, por si só, não garante que o controle social seja exercido. Cabe a ela, proporcionar meios para que os indivíduos tenham a iniciativa própria de participar na fiscalização dos gestores públicos.

A Constituição Federal de 1988 já estabeleceu procedimentos favoráveis ao exercício do controle social com a determinação de que todos os cidadãos podem obter informações de qualquer órgão público, com ressalvas. A LRF dedicou um capítulo para regulamentar sobre a transparência, controle e fiscalização, facilitando também a aplicação do controle social, mas a Lei da Transparência veio consolidar determinações evidentes para o incentivo à participação popular.

3. LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009 - LEI DA TRANSPARÊNCIA

Nove anos após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, foi criada com a finalidade de acrescentar dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela possui apenas 3 artigos, que fazem alterações nos artigos 48 e 73 da LRF. A Lei Complementar nº 101/2000 estava prevista de ser criada na constituição, já a Lei Complementar nº 131/2009 não possuía essa previsão. Foi criada simplesmente para aprimorar determinações daquela legislação.

A Lei da Transparência determina que os entes federativos devem disponibilizar as informações de receitas e despesas em tempo real e devem adotar um sistema integrado, segundo seu artigo 1º:

O art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 48. .

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

É notória a preocupação com o envolvimento da sociedade na fiscalização dos agentes públicos, como pode ser visto na redação da alteração do inciso I e do inciso II do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao serem mencionados a participação popular e o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade. Esse texto deixa claro que a União é ciente de que a disponibilização das informações, embasadas no princípio da publicidade, tem mais sentido se os cidadãos tiverem interesse e consciência de que são partes importantes no orçamento público. Dessa forma, entende-se por que está claramente regulamentado o incentivo à participação da sociedade na elaboração dos orçamentos.

O acréscimo do artigo 73-A legitima qualquer cidadão a denunciar o ente federativo sobre irregularidades identificadas por meio do acompanhamento das informações, ficando, mais uma vez, evidente o incentivo ao controle social tanto por parte dos interessados:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Com a autorização para se fazer qualquer denúncia sobre irregularidades encontradas por meio de análise das informações disponibilizadas, infere-se que os eleitores poderão acompanhar e fiscalizar os candidatos em que votaram, os partidos políticos de oposição poderão auxiliar os agentes públicos na identificação de irregularidades na execução orçamentária, associações e sindicatos poderão acompanhar procedimentos e execuções do

orçamento público que favoreçam as causas para as quais foram criados e instituídos. Esse artigo deu ampla possibilidade do real cumprimento do controle social a ser realizado por diversas motivações.

A LC nº 131/2009 estabeleceu prazos para que sua determinação fosse cumprida, conforme a população de cada município. Dessa forma, deduz-se que os entes federativos tiveram tempo para se adequar a essa regulamentação, conforme artigo 2º, que altera o artigo 73-B da LRF.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

A Lei foi mais rigorosa com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios com mais de 100 mil habitantes, dando o prazo de um ano (até dia 27 de maio de 2010) para sua adequação. Segundo os dados do IBGE no ano de 2010, os municípios cearenses que fazem parte desse grupo são apenas 8 (Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Crato, Itapipoca, Maranguape). A Legislação estabeleceu prazo de dois anos (até 27 de maio de 2011) para os municípios entre cinquenta mil e cem mil habitantes. O Estado do Ceará possui 25 municípios que atendem a essa determinação (Iguatu, Quixadá, Canindé, Crateús, Aquiraz, Pacatuba, Quixeramobim, Russas, Aracati, Tianguá, Cascavel, Icó, Morada Nova, Pacajus, Camocim, Acaraú, Limoeiro do Norte, Tauá, Barbalha, Horizonte, Viçosa do Ceará, São Benedito, Granja, Boa Viagem, Trairi e Acopiara). Por fim, o tempo limite de adequação de 4 anos (até dia 27 de maio de 2013) é válido para os demais 151 municípios cearenses que possuem menos de cinquenta mil habitantes.

Além disso, a Lei da Transparência estabelece a penalidade similar a dos municípios que não observam o gasto de despesa com pessoal, como pode ser comprovado no artigo 2º, que altera o artigo 73C da LRF:

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

A penalidade a que os incisos I do § 3º do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal é a de ficar impedido de receber transferências voluntárias. Vale ressaltar que o texto do artigo 2º da Lei da Transparência determina que o ente fica sujeito a essa penalidade, ou seja, não é uma determinação direta e objetiva.

3.1. Transferências Voluntárias

Segundo o sítio eletrônico do Tesouro Nacional, transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 25, define transferência voluntária pela entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de

cooperação, auxílio, ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema único de Saúde.

Ao penalizar o ente federativo com a vedação das transferências voluntárias, a legislação prejudica diretamente a população daquele município, pois a participação das transferências voluntárias é considerável e necessária, principalmente nos municípios de regiões menos desenvolvidas, onde a arrecadação tributária é insuficiente.

3.2. Decreto Federal Nº 7185/ 2010

De acordo com a Lei da Transparência, os municípios adimplentes com a lei são aqueles que disponibilizarem as informações em tempo real e com padrão mínimo de qualidade, simultaneamente.

Em 27 de maio de 2010, um ano após a criação da LC nº 131/2009, entrou em vigor o Decreto Federal nº 7185/2010, contendo nove artigos, regulamentando as informações como tempo real, sistema integrado, meio eletrônico, unidade gestora e o padrão mínimo de qualidade.

Com a criação do Decreto, deduz-se que a Lei da Transparência, na parte em que determina sobre a disponibilização em tempo real e o padrão mínimo de qualidade, não foi suficiente para o entendimento dos usuários sobre como proceder ao cumprimento do padrão mínimo de qualidade, bem como ao cumprimento do tempo real. Seria tempo real a disponibilização na mesma hora em que ocorre a despesa e a receita? Ou no mesmo dia? Assim, o Decreto Federal nº 7185/2010 esclarece o entendimento da determinação contida na Legislação em análise.

O decreto regulamenta a disponibilização em tempo real, em seu inciso II do §2º do artigo 2º:

II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento.

Com isso, a fiscalização da disponibilidade em tempo real das informações fica determinada com prazo de um dia útil após o registro no sistema. O padrão mínimo de qualidade foi detalhado no artigo 7 do decreto, especificando, em seu inciso I, as exigências no caso das despesas, como valor do empenho, liquidação e pagamento; procedimento licitatório; pessoa beneficiária; classificação orçamentária; número do processo de execução e o bem fornecido. Em relação às receitas, em seu inciso II, a exigência do mesmo artigo é mais reduzida, exigindo a previsão, o lançamento e a arrecadação.

METODOLOGIA

Segundo Malhotra (2001, p. 155), a pesquisa qualitativa é uma “metodologia de pesquisa não estruturada, exploratória, baseada em pequenas amostras que proporcionam insights e compreensão do contexto do problema”. Tendo em vista que a pesquisa realizada está relacionada com a compreensão do contexto do problema, por meio da busca dos motivos existentes que influenciaram o resultado da fiscalização no período em análise; ela caracteriza-se como qualitativa, do ponto de vista da natureza do problema, o que se confirma segundo a afirmativa de Castro (2006, p. 108) “O método quantitativo pergunta “como” acontece, “o que” acontece. Já o método qualitativo pergunta “por que” acontece.”

Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 61), “a pesquisa descritiva observa, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los. Procura descobrir, com a maior precisão

possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características.” O fenômeno analisado será o resultado do cumprimento da fiscalização da Lei da Transparência e sua relação com as penalidades estabelecidas na Legislação.

Conforme Santos (2005, p. 28), “a pesquisa exploratória é quase sempre feita na forma de levantamento bibliográfico, entrevistas com profissionais que estudam/atuam na área, visitas a websites, etc.” Essa definição caracteriza bem o estudo, já que serão explorados os documentos que discorrem sobre a temática da transparência na gestão pública.

O presente estudo se baseará em documentos emitidos pelo TCM-CE, já que é o órgão responsável pela fiscalização, sendo a fonte primária da emissão dos arquivos, o que caracteriza a pesquisa documental segundo Markoni e Lakatos (1990, p. 57), “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.”

O resultado da fiscalização é divulgado mensalmente após o dia vinte de cada mês no site do órgão, não implicando que a fiscalização tenha sido realizada no mesmo dia em que ocorreu a publicação. A divulgação da fiscalização é separada entre o poder legislativo e o poder executivo de cada município cearense, o que permite fazer um estudo comparativo entre as irregularidades ocorridas em cada poder e afirmar em qual deles ocorre com maior frequência a inadimplência com a Lei da Transparência.

Dessa forma, foram solicitadas ao TCM-CE as planilhas com o resultado da fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 131/ 2009, pelos municípios cearenses, no período de junho de 2013 a maio de 2014 e foi avaliado o conteúdo de cada uma delas. As planilhas foram adaptadas para evidenciar a quantidade de irregularidades no poder legislativo e no poder executivo dos municípios cearenses e as causas dessas irregularidades: se ocorreram pelo não atendimento ao padrão mínimo de qualidade ou pela falta de disponibilização em tempo real. Com essa análise, será permitido concluir se os municípios cearenses estão, em sua maioria, tempestivos com a divulgação das informações orçamentárias e se estão publicando os dados com qualidade para o usuário externo.

ANÁLISE DOS DADOS

As tabelas de resultado foram elaboradas tendo como base as planilhas divulgadas mensalmente pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a qual disponibiliza a situação de cada município em seu poder legislativo e em seu poder executivo. Na Tabela 1, foi feita uma adaptação disponibilizando o número de irregularidades de acordo com a ocorrência nas câmaras municipais e nas prefeituras municipais. Esse remanejamento dos dados foi feito com o intuito de verificar em qual poder municipal acontecem com mais frequência as irregularidades relacionadas com a Lei Complementar nº. 131/ 2009.

O período de análise está compreendido entre junho de 2013 e maio de 2014, compreendendo 12 meses, os quais se referem ao primeiro ano da fiscalização completa dos 184 municípios do Estado do Ceará. Como o prazo da Lei da Transparência foi de 27 de maio de 2013, a primeira fiscalização completa ocorreu em junho de 2013.

Analisando a Tabela 1 a seguir, verifica-se que, no período de junho de 2013 a maio de 2014, dos 12 meses analisados, 11 meses obtiveram maior percentual de irregularidade em suas câmaras municipais.

Tabela 1- Comparativo das Irregularidades apontadas pela fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº131/2009 entre as Câmaras Municipais e Prefeituras Municipais.

Período	Total de Irregularidade	Quantidade de Irregularidades nas Câmaras Municipais	%	Quantidade de Irregularidades nas Prefeituras Municipais	%
Jun/ 13	96	63	66%	33	34%
Jul/ 13	33	29	88%	4	12%
Ago/ 13	72	65	90%	7	10%
Set/ 13	47	38	81%	9	19%
Out/ 13	35	21	60%	14	40%
Nov/ 13	35	24	69%	11	31%
Dez/ 13	21	13	62%	8	38%
Jan/ 14	136	31	23%	105	77%
Fev/ 14	96	50	52%	46	48%
Mar/ 14	50	33	66%	17	34%
Abr/ 14	27	24	89%	3	11%
Mai/ 14	21	12	57%	9	43%
Total	669	403	60%	266	40%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nas informações do site do TCM-CE (2014).

Observa-se que apenas no período de janeiro de 2014 o percentual de irregularidades foi maior nas prefeituras municipais. Acredita-se na possibilidade desse fato ter acontecido em virtude das obrigações administrativas que a gestão pública deve fazer em todo começo de ano, como a renovação de contratos, início da vigência da Lei de Orçamento Anual do respectivo ano, dentre outras atividades. Corroborando com essa hipótese, o mês de janeiro foi o mês em que houve o maior número de irregularidades dos períodos analisados (total de 136 irregularidades).

Como a penalidade aplicada pela Lei Complementar nº 131/2009, de vedar as transferências voluntárias para os municípios inadimplentes, se refere às prefeituras municipais, infere-se que a administração dos municípios cearenses inadimplentes, na maioria dos casos, não deu a devida atenção ao poder legislativo de seus municípios em virtude da priorização do poder executivo, já que as transferências voluntárias estão condicionadas a esse poder.

A segunda tabela foi elaborada a partir da mesma fonte da primeira, porém a adaptação utilizou como referência o tipo de irregularidade identificada. As irregularidades podem acontecer pelo não atendimento ao Tempo Real, pelo não atendimento ao Padrão Mínimo de Qualidade e pelo não atendimento a essas duas exigências simultaneamente, como regulamenta o Decreto Federal nº 7185/ 2010. Pretende-se descobrir, com esse tipo de análise, qual a exigência da Lei da Transparência que os municípios cearenses não estão atendendo.

Ao analisar a Tabela 2 a seguir, infere-se que, na grande maioria dos períodos analisados, o tipo de irregularidade encontrada diz respeito ao não atendimento do tempo real na divulgação das informações, com 458 acontecimentos. Só ocorreram 11 casos em que a inadimplência se deu por conta do não atendimento do padrão mínimo de qualidade, representando apenas 2% das 669 ocorrências. Já o não atendimento às duas exigências simultaneamente foi verificado em 200 irregularidades.

Quando acontecem simultaneamente as duas categorias de irregularidade (Não atendimento ao Tempo Real e não atendimento ao Padrão Mínimo de Qualidade simultaneamente), pode-se afirmar que o poder municipal fiscalizado não disponibilizou as informações em nenhum sítio eletrônico, pois, em todos os casos em que esse tipo de irregularidade aconteceu, os poderes fiscalizados não haviam disponibilizado as informações orçamentárias nos sites informados, conforme observação feita pelo TCM-CE ao divulgar o resultado de cada período.

Tabela 2- Irregularidades apontadas pela fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº131/ 2009 divididas entre os tipos de irregularidades apontadas.

Período	Total de Irregularidades	Não atendimento ao Tempo Real	Não atendimento ao Padrão Mínimo de Qualidade	Não atendimento ao Tempo Real e ao Padrão Mínimo de Qualidade
Jun/ 13	96	33	9	54
Jul/ 13	33	10	0	23
Ago/ 13	72	48	1	23
Set/ 13	47	28	1	18
Out/ 13	35	12	0	23
Nov/ 13	35	24	0	11
Dez/ 13	21	15	0	6
Jan/ 14	136	124	0	12
Fev/ 14	96	75	0	21
Mar/ 14	50	43	0	7
Abr/ 14	27	26	0	1
Mai/ 14	21	20	0	1
Total	669	458	11	200
Porcentagem	100%	68%	2%	30%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nas informações do site do TCM-CE (2014).

Percebe-se que o não atendimento ao tempo real foi mais significativo nos meses de agosto, setembro, novembro, dezembro, janeiro, fevereiro, março, abril e maio (total de nove períodos). O não atendimento ao padrão mínimo de qualidade não foi significativo em nenhum mês em análise, já o não atendimento ao tempo real e ao padrão mínimo de qualidade foi mais significativo apenas nos meses de junho, julho e outubro (total de três períodos).

Dessa forma, pode-se concluir que os municípios cearenses estão, em sua quase totalidade, cumprindo o padrão mínimo de qualidade exigido pela Lei da Transparência. As falhas apontadas ocorrem mais no não atendimento ao tempo real, com 68% dos casos. O não atendimento ao tempo real e ao padrão mínimo de qualidade, que pode ser considerado como não disponibilização das informações orçamentárias em meio de acesso público, foi um pouco menos recorrente, representando 30% das irregularidades apontadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando o referencial teórico, deduz-se que a Lei da Transparência aprimorou de forma objetiva e clara a participação da sociedade na fiscalização e no acompanhamento dos gastos e das receitas públicas.

Com a análise dos dados da Tabela 1, conclui-se que, no primeiro ano de fiscalização de todos 184 municípios cearenses, o maior número de irregularidades referentes à fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº. 131/2009 aconteceu no poder legislativo dos municípios cearenses. Apenas no mês de janeiro de 2013, período em que aconteceu a mudança da gestão municipal, o número de irregularidades no poder executivo superou a quantidade no poder legislativo. Além disso, a passagem do ano e a renovação dos contratos e das questões administrativas podem ter influenciado com intempestividade da disponibilização das informações orçamentárias, fato que se regularizou a partir de fevereiro de 2013.

Como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará aplica a vedação de transferências voluntárias aos municípios que estão com, pelo menos, o poder executivo em inadimplência com a lei da transparência, isso provavelmente deve influenciar na divergência apontada no estudo comparativo. Possivelmente o número de municípios com o poder legislativo irregular é bem maior, pois a penalidade aplicada para esse tipo de caso não é tão rigorosa quanto à punição aplicada aos que estão com o poder executivo irregular.

Percebeu-se também que a maioria dos casos em que os municípios estão irregulares acontece pelo não cumprimento do tempo real. O padrão mínimo de qualidade está sendo atendido pelos municípios cearenses. Quando essa exigência não é atendida, normalmente são os casos em que o município não informou ou não disponibilizou as informações orçamentárias em meio de acesso público, mas quando eles disponibilizam, a grande maioria cumpre com o padrão mínimo de qualidade. Conclui-se, dessa forma, que os municípios cearenses estão atendendo ao padrão mínimo de qualidade exigido pela Lei da transparência e pelo Decreto Federal nº. 7185/2010.

O mesmo estudo poderá ser aplicado em outros estados brasileiros, com a finalidade de se comparar os tipos de irregularidades ocorridas e verificar se as inadimplências acontecem em maior número nas câmaras ou nas prefeituras municipais. Sugere-se que, em 2016, quando houver mudança na gestão municipal, seja realizado outro estudo comparativo entre os municípios em que ocorreram mudança de gestão e os municípios em que a situação permaneceu no poder.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, L. **Controle social: o caso da saúde**. Brasília : Senado Federal, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF : Senado Federal : Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei Complementar Federal N.º 131, de 27 de abril de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>

_____. **Decreto Federal N.º 7185, de 27 de maio de 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. São Paulo : Pearson Prentice Hall, 2007.

- CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa**. São Paulo : Pearson Prentice Hall, 2006.
- FERREIRA, M. V. **Finanças públicas para concursos: teoria e 150 questões com gabarito**. Rio de Janeiro : Elsevier, 2008.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo : Atlas, 1991.
- IBGE. **Censo demográfico 2010: população Ceará**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_ceara.pdf> Acesso em 27 de fevereiro de 2014.
- MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Porto Alegre : Bookman, 2001.
- MARCONI, M A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo : Atlas, 1990.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Estados e municípios: transferências voluntárias**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp> Acesso em 20 de fevereiro de 2014.
- PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade pública**. Brasília : Franco & Fortes LTDA, 2006.
- PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**. São Paulo : Atlas, 2009.
- QUEIROZ, T. R. R. **Integração entre o controle social e os Tribunais de Contas**. 2004. 42 f. Tese (Doutorado). Curso de Especialização em Controle Externo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.
- ROCHA, L. M. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v.14, n.1,p.211-9, jan/ mar.1994.
- SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro : Lamparina, 2005.
- TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Consultas: Lei da Transparência – LC 131/ 2009. Fiscalização e orientações**. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/site/institucional/noticias/2013/materia11.php#.UoV7FHBwqSo>> Acesso em 25 de maio de 2014.