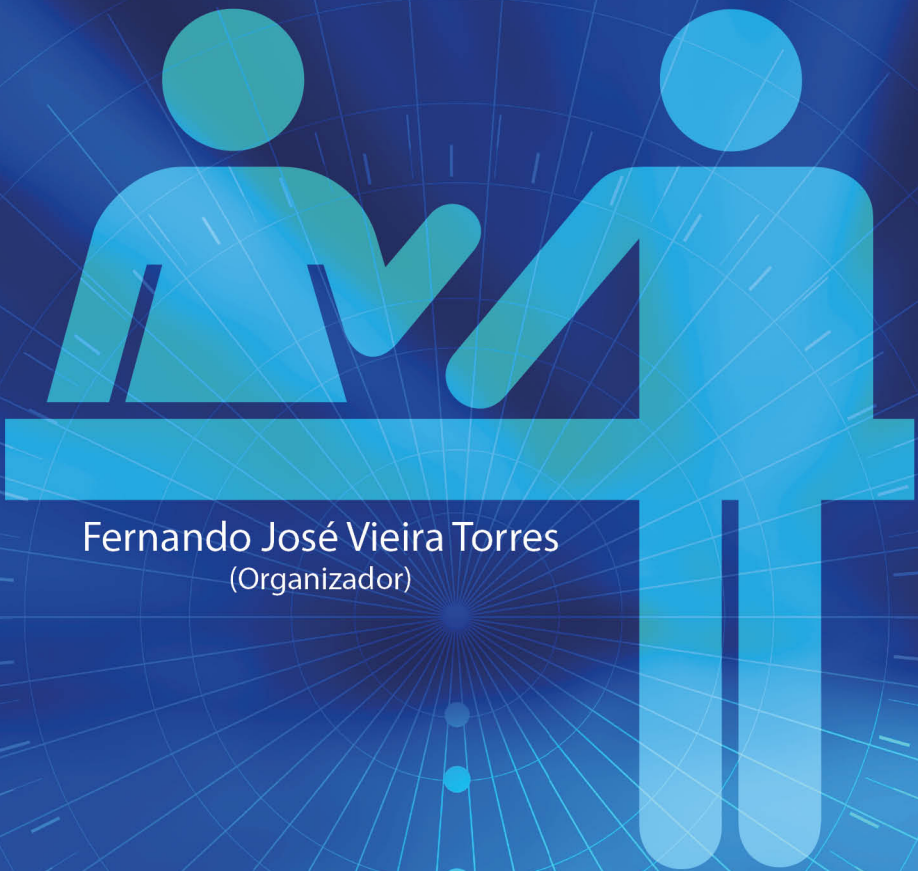
GESTÃO PÚBLICA:

aperfeiçoamentos e instrumentos de controle social



Fernando José Vieira Torres
(Organizador)

Editora UFPB

GESTÃO PÚBLICA:

APERFEIÇOAMENTOS E INSTRUMENTOS
DE CONTROLE SOCIAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
Reitor Valdiney Veloso Gouveia
Vice-Reitora Liana Filgueira Albuquerque

EDITORA UFPB
Direção Natanael Antonio dos Santos
Gestão de Editoração Sâmela Arruda Araújo
Gestão de Sistemas Ana Gabriella Carvalho

Conselho Editorial
Adailson Pereira de Souza (Ciências Agrárias)
Eliana Vasconcelos da Silva Esvael (Linguística, Letras e Artes)
Fabiana Sena da Silva (Interdisciplinar)
Gisele Rocha Côrtes (Ciências Sociais Aplicadas)
Ilda Antonieta Salata Toscano (Ciências Exatas e da Terra)
Luana Rodrigues de Almeida (Ciências da Saúde)
Maria de Lourdes Barreto Gomes (Engenharias)
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)
Maria Regina Vasconcelos Barbosa (Ciências Biológicas)

Editora filiada à:
Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Fernando José Vieira Torres
(Organizador)

GESTÃO PÚBLICA:
APERFEIÇOAMENTOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

Editora UFPB
João Pessoa
2021

Direitos autorais 2021 – Editora UFPB.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB.

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.
A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998).
é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Projeto Gráfico Editora UFPB

Revisão Gráfica Alice Brito

Editoração Eletrônica e Design de Capa Emmanuel Luna

Catalogação na fonte:
Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

G393 Gestão pública: aperfeiçoamentos e instrumentos de controle social / Fernando José Vieira Torres (organizador). - João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

180 p.: il.
E-book
ISBN: 978-65-5942-082-7

1. Gestão pública – Brasil - Paraíba. 2. Controle social - Instrumentos. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. 4. Transparência pública. I. Torres, Fernando José Vieira. II. Título.

UFPB/BC CDU 35(813.3)

Livro aprovado para publicação através do Edital Nº 01/2020/Editora Universitária/ UFPB - Programa de Publicação de E-books.

EDITORA UFPB
Cidade Universitária, Campus I,
Prédio da Editora Universitária, s/n
João Pessoa – PB
CEP 58.051-970
http://www.editora.ufpb.br
E-mail: editora@ufpb.br
Fone: (83) 3216.7147

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por ser a base de todas as minhas conquistas, ao me proporcionar saúde para alcançar os meus objetivos. Aos meus pais (*in memoriam*) Alice Vieira da Silva e José Pereira Torres por acreditarem e me apoiarem nas minhas escolhas.

A minha amada esposa Audrey Regina Leite Esperidião Torres pelo incentivo, paciência e companheirismo, porque no meu entendimento "ao lado de um grande homem existe sempre uma grande mulher".

Aos meus colegas colaboradores: Débora Raquel, Jonatha Vieira de Sousa, Jailza Mendes da Costa, Jean Santos Nascimento, Kliver Lamarthine Alves Confessor, Layara Delmondes Rosa, Vanusa Virgínia da Silva, Fernanda Nayra Tavares Bezerra Rabêlo, Maria Daniella Oliveira Pereira da Silva, Walber Alexandre de Oliveira e Silva, Audrey Regina Leite Esperidião Torres e Willo Herbert Pontes Pinheiro.

E por fim, mas não menos importante, agradecer a Universidade Federal da Paraíba, que, por meio da Editora Universitária nos deu à oportunidade de divulgação das nossas pesquisas.

PREFÁCIO

A vida em sociedade pressupõe a adoção de medidas de organização, de controle e fiscalização da atuação de agentes públicos. A indefinição de regras de convivência faria emergir um quadro de barbárie e anarquia, o que ocasionaria um processo autofágico da própria convivência entre as pessoas.

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, trouxe uma série de normas de controle e aperfeiçoamento da gestão pública. O artigo 37 é objetivo e elenca o rol de princípios que devem ser seguidos pelo gestor público, dentre eles o princípio da eficiência. Para o administrador público, ser eficiente é obter resultados que melhorem índices de gestão e de qualidade de vida da população. Para tanto, é importante que haja uma diversidade de ações e normas infraconstitucionais cujo principal objetivo seja o de melhor gerenciar instituições públicas em todas as esferas de poder.

Uma das principais prerrogativas da Administração Pública é a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Há uma relação lógica de coerência e unidade, razoabilidade e proporcionalidade nas decisões tomadas pelo gestor público, que deve primar pela probidade de suas ações, prestando contas de cada investimento.

O arcabouço jurídico nacional é composto por diversos instrumentos de controle social. Podem ser citados como exemplos:

1. o Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a organização pública federal, mais especificamente em seu artigo 93 que impõe a necessidade de justificar o bom e regular emprego de dinheiro público;

2. Decreto 93.872/1996, que versa sobre o tesouro nacional e indica que quem receber recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, deverá comprovar

o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados;

3. Lei Complementar n° 101/2000, que foi intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo maior objetivo é conferir planejamento, controle, transparência e responsabilização do orçamento e das finanças públicas;

4. Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso a informações de órgãos públicos, nos termos previstos nos artigos 5º, XXXIII, 37, § 2º, II, 216, todos da Constituição Federal de 1988;

5. Lei Estadual nº 11.546/2019, que trata da transparência dos órgãos públicos estaduais.

Esse rol de normas é exemplificativo, e vários outros dispositivos imprimem exigência de probidade, de aplicação regular de recursos financeiros, humanos e materiais nas atividades desenvolvidas pelos setores públicos da sociedade brasileira.

O Estado Federativo nacional adota a tripartição de Poderes, dividindo as funções típicas e atípicas estatais entre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. A função típica de cada Poder relaciona-se com sua atribuição principal: ao Poder Executivo lhe compete a atuação administrativa propriamente dita; ao Poder Judiciário, a função de julgar; por fim, ao Poder Legislativo foi incumbido o dever de legislar. Entretanto, atipicamente, o Poder Judiciário também administra e legisla suas matérias internas; o Poder Executivo julga seus processos administrativos e edita normas regulamentadoras; e o Poder Legislativo também julga e implementa seus regulamentos, todos seguindo os limites que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu.

Atos administrativos possuem requisitos e devem ser editados por agente competente, obedecendo ao interesse público e às finalidades previstas na lei, devem ser exteriorizados pela forma adequada, com o

fundamento de sua edição e, por último, devem determinar com clareza qual alteração promovem no mundo jurídico, qual o efeito que a edição de cada ato trará. Portanto, o ato administrativo goza de presunção de legitimidade, é imperativo, goza, também, de autoexecutoriedade e tipicidade

Diante de um contexto normativo de controle e aperfeiçoamento da eficiência pública, a ação do gestor, ao administrar bens públicos, deve se afastar de círculos viciosos de pouco progresso, reincidência de problemas de gestão, para um círculo virtuoso de foco, ações corretivas e preventivas, diminuição de reincidência e melhorias contínuas.

Há instrumentos atuais modernos de gestão, como o planejamento estratégico, que possibilita uma visão do todo organizacional, melhora a comunicação, direciona decisões, refina visões internas e externas, estimula consciência coletiva e agiliza a tomada de decisões. Neste aspecto, processos de trabalho padronizados e eficientes, projetos claros, com resultados qualitativos diretos à sociedade são, também, ferramentas para a implementação de uma gestão pública eficaz em seus meios e eficiente em seus desfechos.

O presente livro oferece ao leitor contato com aspectos acadêmicos e empíricos de alguns mecanismos e ações que aprimoram a gestão pública, no sentido de fomentar a participação popular e conferir outros meios para que direitos e garantias do povo sejam respeitados por quem gerencia recursos públicos.

Uma organização pública que pretenda implementar processos de aperfeiçoamento de suas práticas deve definir adequadamente suas áreas estratégias, táticas, operacionais, analisando o ambiente externo (oportunidades e ameaças), interno (força e fraquezas), objetivos (resultados), indicadores (medição de ações), metas (alcance), formas de implementação e controle.

Modelos de gestão que se propõem a ser eficientes devem primar, inclusive, pela participação cidadã. O controle social dos bens públicos é um dos pilares constitucionais que contribuem para a eficiência dos órgãos públicos. O repasse de recursos públicos para

quaisquer fins delegam investimentos e descentralizam a atuação estatal, o que justifica incrementar pautas que promovam organização, sistematização, padronização, governança e equilíbrio na gestão pública.

A riqueza de conhecimento proporcionada por esse livro aos leitores, abrange a discussão sobre gestão pública eficiente, controle de gastos, otimização de recursos materiais e humanos, equilíbrio fiscal, transparência pública, forma de atuação de uma ouvidoria numa instituição federal de ensino superior, indica que a pesquisa mergulha em termas atuais, necessários à modernização do Estado.

Assim, tenho grande satisfação em prefaciar essa obra que proporciona aos leitores uma série valiosa de artigos orientados a gestão pública.

Jonatha Vieira de Sousa
Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública
Mestre em Gestão de Organizações
Doutorando em Ciência da Informação

Fernando José Vieira Torres
Graduado em Administração de Empresas
Especialista em Finanças Corporativas
Mestre em Administração
Prof. da Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 12
Fernando José Vieira Torres

ASPECTOS SOBRE A OUVIDORIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA 15
Débora Raquel
Fernando José Vieira Torres
Jonatha Vieira de Sousa
Jailza Mendes da Costa

EFEITO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS SOBRE AS DESPESAS E ARRECADAÇÃO DOS CINCO MAIS IMPORTANTES MUNICÍPIOS DA PARAÍBA 36
Jean dos Santos Nascimento
Kliver Lamarthine Alves Confessor
Audrey Regina Leite Esperidião Torres

FERRAMENTAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS E NO DISTRITO FEDERAL EM 2018..... 62
Layara Delmondes Rosa
Fernando José Vieira Torres
Jonatha Vieira de Sousa
Jailza Mendes da Costa

A LRF COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA EM 2018: uma avaliação de sua obediência frente às despesas com pessoal 99
Vanusa Virgínia da Silva
Fernando José Vieira Torres
Jean Santos Nascimento

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DA PARAÍBA 2018 128
Fernanda Nayra Tavares Bezerra Rabêlo
Maria Daniella de Oliveira Pereira da Silva
Walber Alexandre de Oliveira e Silva
Jailza Mendes da Costa

SERÁ QUE PERDER É GANHAR? O CASO DOS LICITANTES 100% PERDEDORES NO ESTADO DA PARAÍBA!..... 154
Willo Herbert Pontes Pinheiro
Fernando José Vieira Torres
Kliver Lamarthine Alves Confessor
Jean Santos Nascimento

SOBRE OS AUTORES 175

APRESENTAÇÃO

Esta obra, em formato de coletânea, se inclui em uma ferramenta de debate sobre a gestão pública: aperfeiçoamentos e instrumentos de controle social. Constituindo em um importante ponto de reflexão no tocante ao gerenciamento dos serviços públicos praticados no Brasil, tem como objetivo aprofundar algumas constatações iniciais sobre esse debate, respondendo a demandas imediatas de fundamentação da realização político-pedagógica da administração pública da atualidade.

A escolha dos artigos foi fundamentada no pensamento que o Estado é responsável por regulamentar condutas individuais e coletivas, além disciplinar de sua própria atuação. Compete ao poder público gerir recursos, determinar prioridades, suprir as necessidades básicas da população, como saúde, moradia, transporte, saneamento básico, educação entre tantas outras.

Na estruturação das pesquisas, influenciaram mais especificamente ações relacionadas: a excelência na prestação do serviço público, a transparência pública e a qualidade do gasto público. As ideias apresentadas pelos colaboradores, cumprem assim a função de subsidiar as discussões decorrentes sobre estes aspectos citados anteriormente.

No primeiro artigo, denominado "Ouvidoria na Universidade Federal da Paraíba: qualificando para melhor servir", os autores realizaram um estudo das Ouvidorias no Setor Público, especificamente na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), identificando suas atribuições e importância para a instituição, onde se pode chegar à conclusão que, de fato, a ouvidoria contribui para o bom desempenho das atividades da UFPB, solucionando ou dando andamento para a solução das manifestações a ela apresentadas, evitando assim acumulo de processos na universidade e a abertura de processos extrajudiciais.

O segundo artigo, "Efeito das Transferências Fiscais sobre as Despesas e Arrecadação de Municípios Selecionados na Paraíba**"**, os escritores

procuraram responder qual a influência das transferências sobre as despesas e receitas municipais. Daí se objetivou entender como as transferências *vinculadas* e *desvinculadas* impactaram sobre essas dimensões. Tomou-se dados do período 2002-2016 e os tratou em modelos de regressão. Os resultados sugerem que as transferências fiscais *desvinculadas* provocam o expansivo sobre as despesas das localidades, sendo as *vinculadas* neutras.

No terceiro artigo, "Ferramentas de Prevenção e Combate à Corrupção nas Capitais Brasileiras e no Distrito Federal em 2018", os colaboradores realizaram essa investigação utilizando como critério os seguintes indicadores: transparência orçamentária, risco de corrupção relacionada à qualidade do controle interno, risco de corrupção por meio dos partidos políticos e, sobre as Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) e seus impactos na administração pública. O estudo foi realizado seguindo uma abordagem qualitativa, pois pesquisou dados de caráter mais exploratório, auxiliando o detalhamento das informações, permitiu formular hipótese e possibilitou a comparação de análise por meio uma revisão de literatura de publicações que abordou a temática transparência pública.

O quarto artigo, "A LRF como Instrumento de Controle das Finanças dos Municípios do Estado da Paraíba em 2018: uma avaliação de sua obediência frente às despesas com pessoal", os autores pesquisaram como as despesas com pessoal são afetadas pelo cumprimento das normas fiscais, principalmente a LRF, e outras normas que intervém sobre o orçamento público. Objetivando principalmente avaliar como este cumprimento afeta aquelas despesas e a descrição estatística destas.

No quinto, "Transparência Pública dos Portais Eletrônicos das Prefeituras Municipais da Paraíba 2018", os escritores investigaram a transparência ativa nos portais eletrônicos das prefeituras municipais do Estado da Paraíba para o ano de 2018, utilizando como balizador o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). O modelo econométrico foi estimado por mínimos quadrados ordinários, considerando como variável dependente o ITGP-M e como variáveis independentes: *(a)* índice de desenvolvimento humano (IDH); *(b)*

tamanho da população (POP); *(c)* se o gestor municipal estava no segundo mandato (*Dummy*_2MAND) e *(d)* se o prefeito era do mesmo grupo político do governo estadual (*Dummy*_ALI), evidenciou que o ITGP-M possui correlação significativa entre as variáveis IDH e POP. Os resultados descritivos revelaram um baixo índice de transparência ativa nos municípios paraibanos, aos quais obtiveram ITGP-M médio de 46,95 pontos de uma escala de 0 a 143, representando apenas 32,9% do total, fator que caracteriza o quanto é incipiente a transparência pública ativa nos portais dos municípios paraibanos.

Finalizando, o sexto artigo, "Será que Perder é Ganhar? O Caso dos Licitantes 100% Perdedores no Estado da Paraíba", os colaboradores demonstraram no que consiste a mais recente estratégia do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba para ampliação da transparência e fortalecimento do Controle Social, por meio da divulgação de Painéis de Acompanhamento de Gestão (PAG). Utilizando como exemplo o painel de "Licitantes 100% Perdedores", a pesquisa avaliou a relevância das informações geradas. Com o auxílio do referido painel foi possível identificar 63 (sessenta e três) licitantes com indícios de atuação em conluio, objetivando simular e/ou reduzir, a competitividade de 560 (quinhentos e sessenta) diferentes processos licitatórios realizados no Estado da Paraíba.

Consequente, este conjunto de artigos demonstra, de um modo ou de outro, a preocupação de todos os colaboradores desta coletânea, sob diferentes perspectivas, em debater a gestão pública: aperfeiçoamentos e instrumentos de controle social, reafirmando o conhecimento como arma indispensável no enfrentamento e na superação dos vários problemas vivenciados pela maioria dos problemas da prestação dos serviços públicos no Brasil.

Fernando José Vieira Torres

Organizador

ASPECTOS SOBRE A OUVIDORIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Débora Raquel
Fernando José Vieira Torres
Jonatha Vieira de Sousa
Jailza Mendes da Costa

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37 estabelece os princípios que norteiam a Administração Pública. A palavra princípio no dicionário significa o início de algo, o que vem antes, a causa, o começo e também um conjunto de leis, definições ou preceitos utilizados para nortear o ser humano. De acordo com o artigo referenciado, os princípios basilares referentes à Administração Pública são a Legalidade, Improbidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, todos em igual patamar de importância jurídico-administrativa.

Diante disso, é dever da Administração Pública cumprir com todos esses princípios expostos na Constituição por meio de vários instrumentos normativos e, um deles, é a Ouvidoria no setor público.

O sistema de ouvidorias pretende cumprir exatamente o que dispõe o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que assim diz em seu §3º:

> § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

> I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (BRASIL, 1988).

As ouvidorias, segundo Sá (2004) possuem três princípios básicos: compromisso com a verdade, respeito ao cidadão e defesa da liberdade. Tais princípios pretendem materializar a participação, o encaminhamento de reclamações, de reivindicações e pedidos de informação.

O objetivo geral desta pesquisa foi estudar o sistema de Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba durante os anos de 2014 e 2015, identificando suas atribuições e importância para a instituição.

Para alcance do objetivo geral acima exposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: pesquisar como surgiram as ouvidorias no Brasil e como estas atuam, identificar como funciona a Ouvidoria Geral na UFPB e como promove gestão participativa enquanto instrumento de fomento a processos democráticos no âmbito da Instituição.

Para auxiliar na discussão dos resultados investigados foi elaborado referencial teórico com ênfase na ouvidoria no setor público e analisados os dados coletados dos relatórios de atividades dos anos de 2014 e 2015 da Ouvidoria Geral, observando os indicadores de processos resolvidos, encerrados e em trâmite.

Entende-se que esta pesquisa é relevante para o corpo acadêmico, enriquecendo o arcabouço teórico a respeito do tema, tendo em vista a falta de trabalhos anteriores desenvolvidos na UFPB, notadamente que apresente a importância de se estabelecer um canal de comunicação entre agente público e o cidadão, cumprindo com o direito que é dado a população de se manifestar e fiscalizar.

REFERENCIAL TEÓRICO

Breve histórico no Brasil

As ouvidorias surgiram no Brasil um ano após a independência do país. A figura do Ombudsman, Ouvidor no caso brasileiro, foi introduzido no período colonial quando o Parlamento Imperial apresentou um projeto de lei propondo a criação da figura do "Ombudsman" no Brasil (LYRA, 1996).

Pode-se perceber que as primeiras ouvidorias funcionavam mais como um meio de controle por parte da administração, onde o ouvidor era uma espécie de juiz que analisava as queixas e as encaminhava à corte. Só após 1983, a ouvidoria surgiu como um espaço de participação da população e não só como um mecanismo de controle.

No século XIX a expressão formal do *ombudsman* chegou a América Latina, e, no final do século XX, constou-se a utilização da expressão "Ouvidoria". Em meados dos anos 80, discutia-se no senado um projeto propondo a instituição do Ouvidor Geral, com a incumbência de receber e apurar queixas ou denúncias. Em 1983 iniciaram os debates para abertura de um canal de comunicação mais efetivos entre o poder e a população (LYRA, 1996).

No Brasil a iniciativa privada foi pioneira, quando a empresa Rhodia nomeou o primeiro ombudsman privado do Brasil, sob o seguinte slogan: "Você fala e a Rhodia escuta". A Rhodia contratou Maria Lucia Zülke como a 1ª ouvidora. O primeiro *ombudsman* brasileiro foi precursor do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90). Após isso várias empresas privadas adotaram os *ombudsmen,* que se encarregava do estabelecimento de um canal de comunicação entre consumidores, empregados e diretores (Sá, 2004).

O Governo Federal promulgou a Lei nº 10.683/2003, que criou a Controladoria-Geral da União – CGU, estabelecendo dentre suas

competências as atividades de Ouvidoria, surgindo, então, a Ouvidoria Geral da União, a fim de atender o cidadão que necessitasse se manifestar a respeito da atuação dos administradores públicos e, também, de orientar a criação de ouvidorias nas unidades do poder executivo federal.

Nos dias atuais, as Ouvidorias são estruturas que promovem gestão participativa no setor público, a partir da recepção de manifestações da sociedade. Assim como afirma a própria Ouvidoria Geral da União - OGU (2012): "Uma ouvidoria pública atua no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados".

Atualmente, como afirma a OGU, esse diálogo entre cidadão e Administração Pública deve resultar em uma melhoria dos serviços públicos, e as ouvidorias avançaram neste sentido. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013) na esfera pública, a prefeitura de Curitiba (PR) foi a primeira a oferecer um serviço de atendimento ao cidadão, disponível desde 1986. Até 2002, havia apenas 40 Ouvidorias no país vinculadas ao governo federal. Nos anos seguintes, este número triplicou, chegando em 120 organizações em 2006.

As Ouvidorias Públicas Federais fazem parte do bloco estruturado pela Ouvidoria Geral da União (OGU, 2012). Deste modo, as Ouvidorias têm por finalidade estabelecer o elo entre o cidadão e a Administração Pública.

Segundo a OGU, até o ano de 2015 existiam 163 ouvidorias federais em todo o país, contudo, não só as ouvidorias federais cresceram. De acordo com o site do IPEA (IPEA, 2013) em 2013, existiam 896 ouvidorias para o exercício da cidadania em vários segmentos da administração pública. Percebe-se que houve um considerável avanço do setor público na implementação deste espaço de comunicação, que visa aproximar a sociedade da gestão pública.

Entende-se, assim, que, quando um órgão público implanta uma ouvidoria, suas relações com a sociedade tornam-se mais próximas,

efetivando o direito do cidadão de participar da gestão pública e até mesmo de realizar controle social dos serviços prestados por este órgão. Em consequência dessa relação, as atividades desse órgão tendem a crescer em qualidade. E isto torna-se possível por meio de mudanças estruturais e comportamentais.

Já o primeiro registro das ouvidorias universitárias ocorreu no Canadá em 1965. Só em 1985, observou-se a criação da primeira Ouvidoria universitária na América Latina: a da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) (LYRA, 2000). No Brasil, a primeira universidade a apresentar uma proposta de criação de ouvidoria foi a Universidade Federal da Paraíba, em 1990.

Mas foi a Universidade Federal do Espírito Santo quem criou a primeira ouvidoria em uma universidade pública, dando início a criação de várias outras ouvidoras universitárias espalhadas pelo país. Contudo, este processo iniciou-se de maneira lenta. De 1992 até 1997, foram criadas apenas mais três ouvidorias. Porém, no espaço de dois anos e meio, este número saltou para dezenove. Ou seja, neste curto período, houve um crescimento de 375% (LYRA, 2000).

É neste cenário que surge a Ouvidoria Geral da UFPB, a partir da edição da Resolução Nº 06/1998, posteriormente revogada pela Resolução Nº 03/2001, que também foi alterada pela Resolução Nº 26/2011.

Todas essas resoluções referem-se à criação da Ouvidoria Geral da UFPB e suas atribuições. É ela o órgão responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, setores e entidades no âmbito da UFPB e da sociedade interessada.

Assim, a pesquisa se propôs a avaliar o funcionamento da Ouvidoria da UFPB durante os anos de 2014 e 2015 enquanto setor da instituição capaz de promover gestão pública participativa.

O papel das ouvidorias públicas

O Brasil é um país de regime democrático, e a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que deve haver formas de comunicações entre as organizações e a população, para que tanto a Administração quanto os cidadãos se beneficiem dessa relação que exerce o papel de cumprir com o direito de participação.

Dentre essas formas de participação está a Ouvidoria, que tem como foco o cidadão e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, que, para Tirone (1991),

> A qualidade do serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário.

Por isso, segundo Sá (2004), a Ouvidoria possui três princípios de destaque: "Compromisso com a verdade, respeito ao cidadão e defesa da liberdade". Esses princípios são fundamentais no funcionamento das ouvidorias, onde o ouvidor/ombudsman, segundo Sá (2004), deve ser ético, agindo de forma imparcial. A imparcialidade refere-se à atuação na organização no qual ele está inserido, não agindo visando o melhor para organização, mas sim o melhor para o interesse público e deve sempre estar disposto a ouvir, no exercício de sua função.

Após pesquisas feitas nos sites de algumas ouvidorias federais, percebe-se que, em alguns casos, é vinculada ao conselho de um órgão, ao colegiado ou ao dirigente máximo do órgão em que ela está inserida. Em diálogo com Ouvidor Geral da UFPB, ele explica que isso ocorre para que ela se fortaleça ainda mais e receba suporte para o desempenho de

suas funções de maneira autônoma e legitimada. Seu papel é atuar como um tipo de controle dos serviços públicos que estão sendo prestados. O ouvidor não apenas ouve, mas fomenta a busca por possíveis soluções para problemas apresentados na organização.

A ouvidoria também conscientiza o cidadão de que é direito dele receber um serviço de qualidade, segundo Sá (2004). Não é necessário ir muito longe para saber que muitas vezes o cidadão no setor público não é atendido de forma eficaz e eficiente. Isso ocorre por vários fatores, como excesso de burocracia, funcionários desqualificados ou desmotivados, e estrutura precária, entre outros. Observa-se que muitas são as causas que contribuem para uma má prestação de serviço no setor público, e as ouvidorias se revestem de um papel capaz de melhorar este panorama.

Para Sá (2004), não só os problemas devem ser relatados às ouvidorias. Todo *feedback* é importante para saber onde são ou não são necessárias mudanças. Todas as informações colhidas contribuem para a instituição, seja nas ações, na elaboração de normas, em como melhorar as relações e melhorar processos e procedimentos. Tudo isso para melhor gestão dos serviços públicos e também para a valorização de seus usuários e servidores.

Percebe-se que a ouvidoria deve acolher todo o público que tenha motivos para dialogar com a instituição. É o meio para acolher demandas e apresentar respostas, trabalhando em prol de uma prestação de serviço público de qualidade.

A CGU/OGU é quem estabelece as normas correspondentes às ouvidorias no âmbito federal, mas acaba servindo de fonte também para as ouvidorias nas outras esferas do governo. A CGU publicou, em 2012, uma cartilha com requisitos para a implantação de uma ouvidoria, no qual cita os elementos que uma ouvidoria deve ter:

a. Plano de Trabalho, que contemple informações específicas sobre sua atuação;

b. Tipificação das manifestações em classes e subclasses, de tal maneira que possam ser gerados relatórios em nível gerencial, tático e estratégico;

c. Relatórios estatísticos com os tipos de manifestações mais frequentes, por local e períodos de tempo e avaliação qualitativa dos resultados;

d. Definição de prioridades e duração máxima de atendimento das manifestações;

e. Monitoramento contínuo das manifestações por tempo e local de ocorrência;

f. Elaboração de fluxograma das atividades da ouvidoria".

A Ouvidoria da UFPB esta trabalha com dois tipos de público, os que estão ligados diretamente à instituição e os que estão ligados indiretamente ou de alguma forma já foram ligados e precisam estabelecer contato. Divide-se, então, entre o público interno e externo. O público interno é formado por servidores/empregados da instituição; o público externo é aquele que utiliza os serviços oferecidos pela instituição.

Novamente em diálogo com ouvidor geral da UFPB, pode-se entender que, ao trabalhar como ponte entre cidadão e administração, a ouvidoria fortalece sua relação com a comunidade, o usuário sente que seus direitos estão garantidos e que a qualidade dos serviços públicos pode melhorar.

Estudos realizados por Cavalcante (2014, p. 266) destacam "o papel das Ouvidorias Públicas considerando a modernização e democratização do Estado brasileiro como um processo de expressiva relevância ao exercício da cidadania". Então, conclui-se que atualmente, as ouvidorias são instrumentos imprescindíveis para promover gestão

participativa no âmbito do setor público, visando sempre a melhoria contínua e gradual das instituições as quais pertencem.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Dados utilizados

As informações necessárias para o desenvolvimento desse trabalho foram obtidas pela coleta de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados na Ouvidoria Geral da UFPB, mediante (1) entrevista realizada com o ouvidor geral da UFPB e analisados (2) arquivos e documentos obtidos no próprio órgão. Os dados secundários foram obtidos por meio de bibliografia referente ao tema nos segmentos analisados.

Caracterizações do objeto de estudo

A instituição pesquisada é a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que foi criada em 1955 com o nome de Universidade da Paraíba, e apenas em 1960 foi transformada na Universidade Federal da Paraíba.

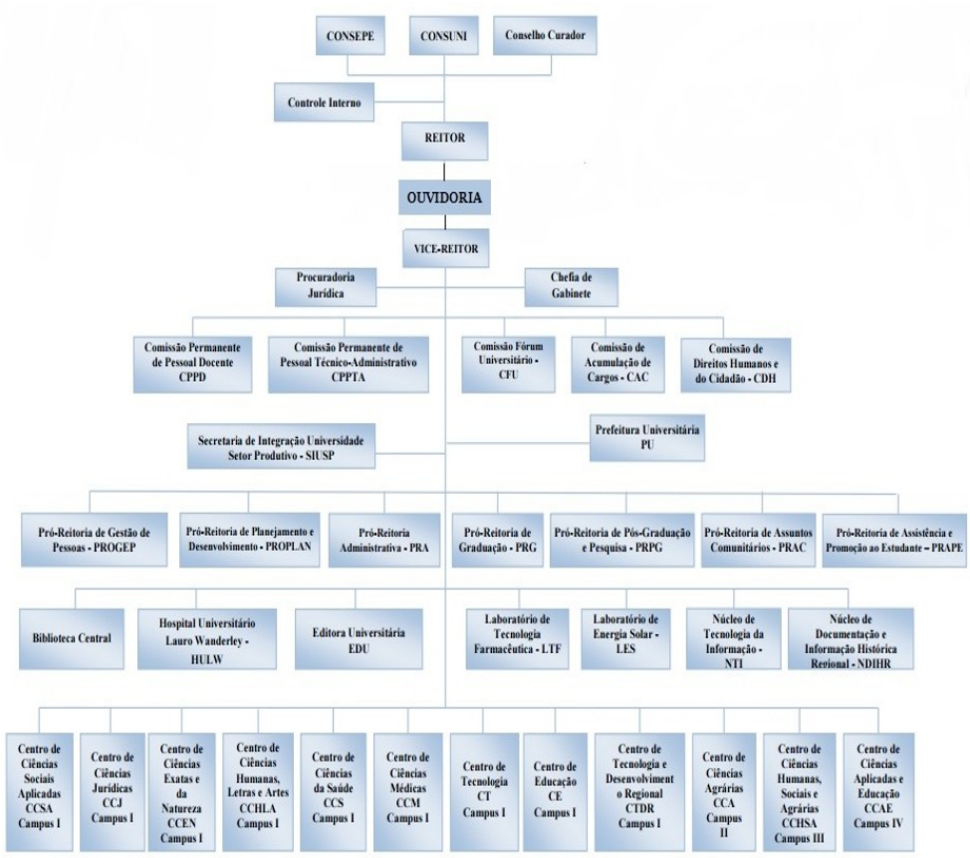
A UFPB possui campus nas cidades de João Pessoa, Campina Grande, Areia, Bananeiras, Patos, Souza, Cajazeiras, além do campus no litoral norte, abrangendo os municípios de Mamanguape e Rio Tinto. Atualmente conta com mais de 60 cursos divididos em diversas áreas como: humanas, exatas, artes, tecnologia, ciências médicas, ciências jurídicas, ciências sócias e entre outras.

A UFPB tem como papel fundamental a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão. Tem grande reconhecimento regional pelo seu avanço cientifico e tecnológico, e também na formação de profissionais qualificados para o Estado e para o país.

Até 2012 contava com 31.837 estudantes matriculados no ensino de graduação e 3.433 em pós-graduação (mestrado e doutorado). Em sua estrutura interna, até o ano de 2015, a instituição contava com

2.434 professores e 3.584 servidores técnico- administrativos, que estão distribuídos pelos diversos órgãos da UFPB, dentre eles a ouvidoria.

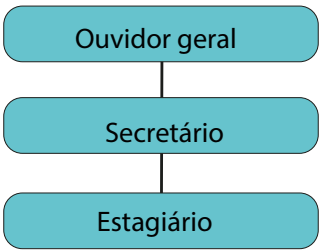
Figura 1 – Organograma Institucional da UFPB.



Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de UFPB 2016.

Apesar de a ouvidoria estar localizada abaixo da reitoria, isto não significa que há subordinação a esta, pois a ouvidoria tem autonomia administrativa. O seu quadro de colaboradores encontra-se estruturado da seguinte forma. Figura 2:

Figura 2 – I Organograma Ouvidoria UFPB.



Fonte: Ouvidoria UFPB (2016).

O secretário possui similar atribuição em relação ao Ouvidor Geral, substituindo-o no caso de ausência. Já o estagiário protocoliza processos, repassando-os para o Ouvidor Geral ou secretário.

A Ouvidoria Geral da UFPB pode ser classificada como órgão que tem a responsabilidade de promover gestão participativa e fomentar o exercício da democracia na instituição. Ao ouvidor cabe ouvir e registrar as reclamações, críticas, elogios e sugestões, atuando como mediador das questões e contribuir na resolução dos processos administrativos e humanos. Ela tem o objetivo de representar o cidadão junto à instituição que está vinculada, além de preservar e respeitar os princípios da Administração Pública e da Constituição Federal.

Seu papel abrange ouvir a comunidade, alunos, professores e funcionários, em suma, o público externo e interno em suas demandas, visando contribuir para a solução de conflitos e do aprimoramento institucional, de modo mais célere possível, servindo como ferramenta

para a melhoria da qualidade da vida acadêmica. Esse estudo buscou mostrar os dados fornecidos pela ouvidoria e como ela vem atuando dentro a instituição.

Como instrumento de participação, a ouvidoria favorece o diálogo, sendo uma ferramenta que busca a melhor maneira de resolver problemas que envolvem as pessoas e os mecanismos institucionais de prestação de serviço. Criada pela Resolução 06/1998 do Conselho Universitária (CONSUNI) e alterada pela resolução 26/2011, tem como competências segundo a própria resolução:

Quadro 1 – Competências da Ouvidoria.

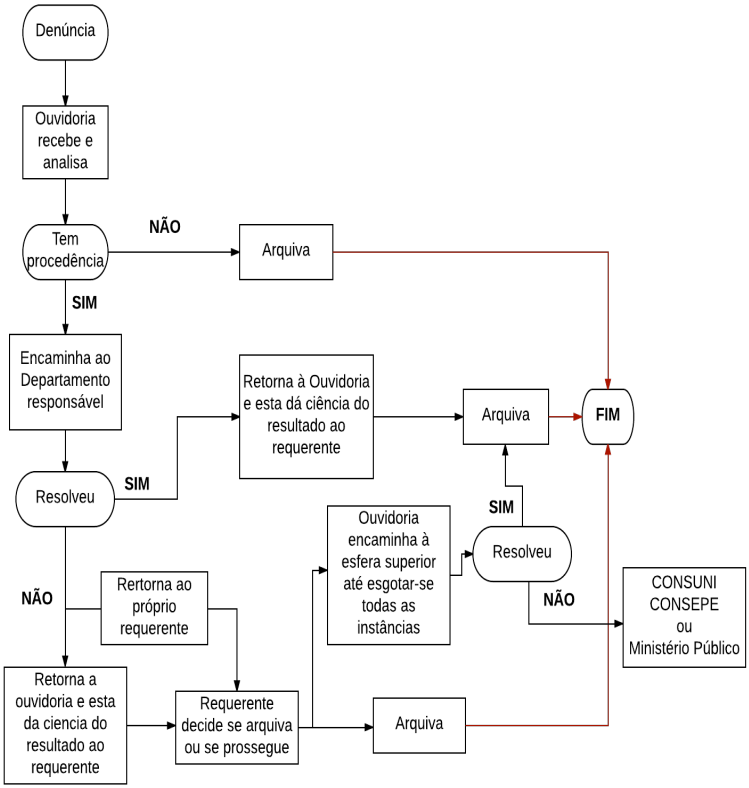
I	Receber e apurar a procedência de reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas por membro da comunidade universitária ou da comunidade paraibana em geral, quando devidamente formalizadas;
II	Recomendar à anulação ou correção de atos contrários a legislação, ou as regras de boa administração, encaminhando representação quando necessário, aos órgãos competentes da administração superior;
III	Propor ao Reitor a instauração de processo administrativo disciplinar, quando necessário, nos termos da legislação em vigor;
IV	Propor aos órgãos deliberativos da administração superior a edição, alteração e revogação de atos normativos internos, com vistas ao aprimoramento acadêmico e administrativo da Instituição;
V	Sugerir, às diversas instâncias da administração universitária, medidas de aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da Instituição;
VI	E laborar e apresentar relatório anual de suas atividades ao Conselho Universitário;
VII	Prestar informações e esclarecimentos ao Conselho Universitário, quando convocado para tal fim.

Fonte: UFPB (2016).

A Ouvidoria Geral vai além de só receber e responder manifestações, ela garante a todos um bom atendimento das demandas levadas ao conhecimento da instituição.

Todas as manifestações são encaminhadas a ela, quando alguém deseja realizar algum tipo queixa, reclamação ou denúncia. O fluxo desse processo se dá da seguinte forma,

Figura 2 – fluxo do processo.



Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de UFPB 2016.

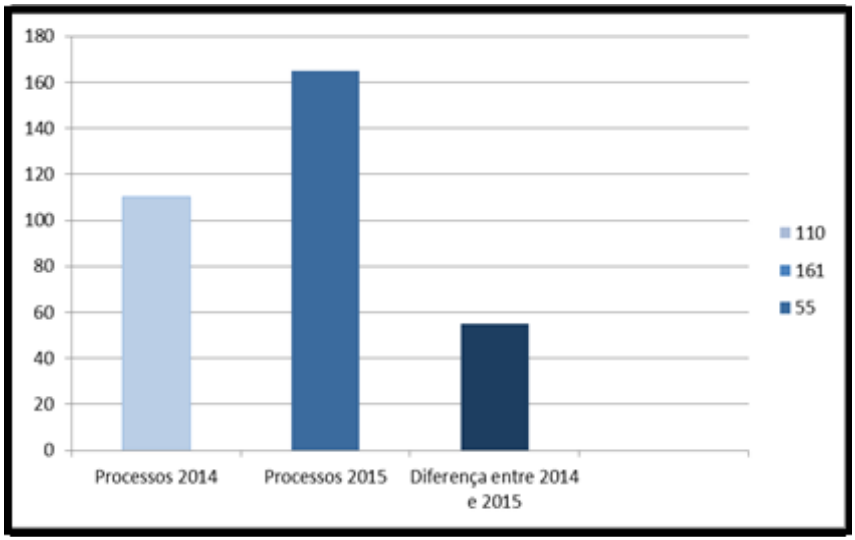
A ouvidoria media conflitos dentro da UFPB, trabalhando com todos os tipos de manifestação, e, ao receber, identifica-se a causa, procedência (caso o ouvidor perceba não haver procedência, promove de imediato o arquivamento da manifestação processo de imediato), e os meios para solucionar a demanda.

ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Os dados foram analisados mediante a comparação do relatório de atividades desenvolvidas na Ouvidoria Geral da UFPB em 2014 e 2015.

De acordo com o Relatório de Atividades do ano 2015 da Ouvidoria geral da UFPB, podemos concluir que houve um aumento de 33,3% em relação a 2014, como nos mostra o gráfico.

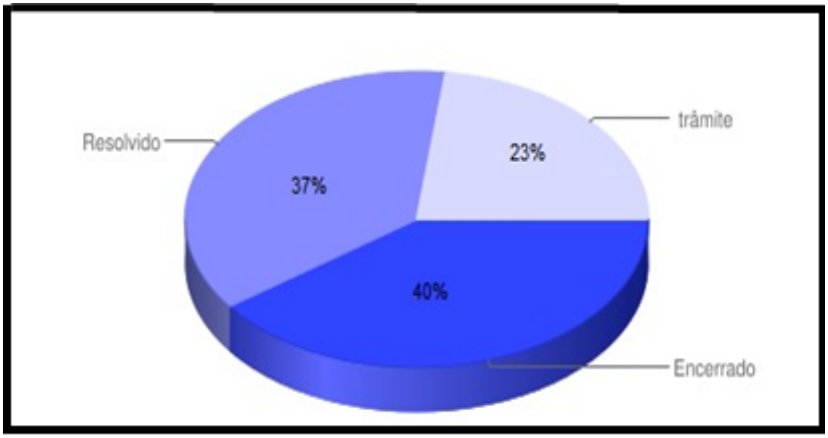
Gráfico 1 – Relação entre processos 2014 e 2015.



Fonte: Ouvidoria UFPB (2016).

No período de 2014, nota-se que a maior diferença entre os números encontra-se nos processos em trâmite, os quais somaram um número de 25 processos. Já entre resolvidos e encerrados não houve grande variação, os processos que foram resolvidos somaram-se 41 e encerrados 44.

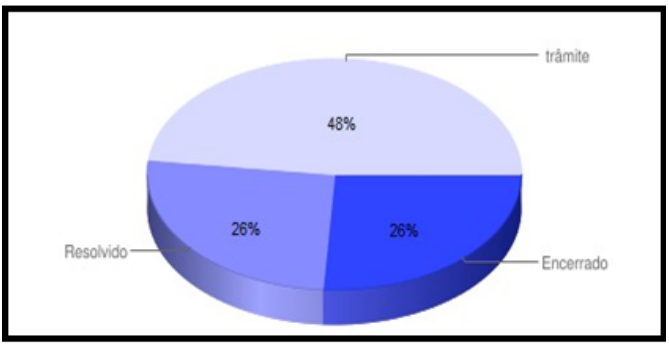
Gráfico 2 – Processos 2014**.**



Fonte: Ouvidoria UFPB (2016).

No período de 2015, percebeu-se um aumento no número de processos em tramitação, que passaram para o total de 78. Os processos resolvidos e encerrados mantiveram-se estáveis, apresentando um número parecido ao de 2014 (44 encerrados e 43 resolvidos). Percebesse que, em 2015, houve um avanço considerável no número de atendimentos.

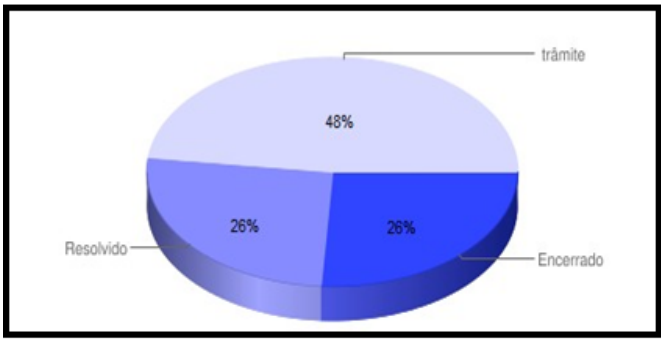
Gráfico 4 - Processos 2015.



Fonte: Ouvidoria UFPB (2016).

Em termos gerais, o número total de atendimento da Ouvidoria-geral da UFPB nesses dois anos foi de 1244 acolhimentos registrados, com a seguinte subdivisão em quatro canais: (i) Carta denúncia, (ii) Comunicação eletrônica (*e-mail*), (iii) Visita *in loco* e (iv) Ligações telefônicas. Percebe-se que há uma predisposição do público em geral pelas formas de atendimento mais pessoais e diretas, pois foi constatado, conforme os dados, que visita *in loco* (579) e ligação telefônica (379) são os meios mais usados, seguidos de comunicação eletrônica (278) e carta denúncia (8).

Gráfico 5 – Canais de comunicação da ouvidoria**.**



Fonte: Ouvidoria UFPB (2016).

Finalmente, o relatório aponta que houve dezenas de visitas *in loco* à Ouvidoria Geral, por todos os segmentos já mencionados, para "oitivas diversas" e que não geraram Processos e/ou desdobramentos outros, pois a solução para as demandas foram resolvidas em tempo real, seja por conversas-explicativas, seja por contatos telefônicos mantidos com os setores e/ou agentes capazes de resolver/atender de forma satisfatórias as demandas oriundas do usuário que encontrava-se em momentos específicos na sala da Ouvidoria Geral, o que se pode concluir que grande parte dos conflitos mediados pela ouvidoria podem ser resolvidos de maneira mais célere e direta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir através da pesquisa realizada que a Ouvidoria-Geral da UFPB desempenha atividades no intuito de atender a maioria das solicitações dos usuários, encaminhando para os setores responsáveis, e, quando possível, solucionar no menor prazo possível a demanda.

Na sua função de mediadora de conflitos, contribui também para a não abertura de processos judiciais, resolvendo as denúncias na esfera administrativa. Contudo, existem ainda muitos processos em trâmite que não são solucionados, o que tem potencial para gerar clima de insatisfação com o serviço prestado pela UFPB.

Percebeu-se uma grande preocupação na formação e treinamento dos ouvidores, pois estes participam de capacitação para o cargo e seminários nacionais entre outras atividades específicas. Conclui-se, também, que a ouvidoria é um órgão de extrema importância para a instituição, primando pela eficiência em seus serviços prestados.

Com relação a divulgação dos serviços prestados pela própria Ouvidoria da UFPB, verificou-se que existe uma preocupação de fazer chegar aos usuários os conhecimentos de seus direitos e as atividades praticadas no âmbito do setor. Para tanto foi criado um canal de

atendimento por meio da página na internet da UFPB, informando *e-mail*, telefone, *twitter*, *facebook* e endereço físico, para facilitar o acesso de denúncias, entre outros.

Entre as principais dificuldades encontradas pelos funcionários da Ouvidoria da UFPB identificou-se que a estrutura física do órgão ainda é precária. Apesar de ser um órgão de extrema importância para a Instituição, sua acomodação após todos esses anos ainda é uma pequena sala improvisada no meio do salão da reitoria, tornando-se desagradável e desconfortável para os que nela trabalham.

Também foi observado possibilidade de melhorias no sistema de recebimento e atendimento de denúncias, adaptando-o à realidade das atualizações tecnológicas, reduzindo o tempo no atendimento, garantindo aos usuários um rápido acesso com soluções eficazes. Um sistema de importância vital seria a implementação de um atendimento via *WhatsApp* para ser possível a internalização de denúncias em tempo real.

Também se apresenta como possibilidade de melhoria a implementação de um programa de CRM (*Customer Relationship Management*) para conhecer o grau de satisfação do usuário ou apenas incluir uma caixa de sugestões, tanto na página de internet, como na própria sala de espera, nos atendimentos *in loco*.

Conclui-se, então, mediante esta pesquisa que a ouvidoria é um órgão de suma importância para a UFPB enquando setor que promove gestão participativa de seu público interno e externo, além de fomentar processos de trabalho democráticos.

REFERÊNCIAS

A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/. Acesso em: 10/02/2016.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_37_.asp. Acesso em: 10 fev. 2016.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. Ouvidorias Públicas: conceito, papel, evolução e qualidade no controle social. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **Rev. Controle**, p. 266-281, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição de Cádiz**: valor histórico e atual. 2014.

FOLHA de São Paulo, disponível em: www.infoescola.com/comunicação. Acesso em: 10/02/2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEITE, Celso Barroso. **Ombudsman:** corregedor administrativo. Zahar, 1975.

LYRA, Rubens Pinto. **A nova esfera pública cidadania.** João Pessoa: UFPB, 1996.

LYRA, Rubes Pinto. **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. UFPB. João Pessoa, 2000.

MORAES, Diane Coeli Paes de et al. **Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas**: sua história e experiência no Pará. 2010.

Normas da Ouvidoria da UFPB. Disponível em: http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2001/Runi200103.htm/. Acesso em: 20 fev. 2016.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira. 2002.

OUVIDORIA Pública no Brasil: modelos em disputa. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br. Acesso em: 10 fev. 2016.

PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni ; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. **Rev. Saúde Soc.** São Paulo, v.22, n.3, p.785-794, 2013.

PINTO, Hêider Aurélio et al. Avaliação da atenção básica: a ouvidoria ativa como estratégia de fortalecimento do cuidado e da participação social. **Rev. Saúde em Redes**. v.1, n.4, p. 15-26, 2015.

PORTAL CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 10/02/2016. PORTAL Ipea. Disponível em: http://www.ipea.gov.br. Acesso em: 10/02/2016.

PORTAL Ouvidoria. Disponível em: www.portal.ouvidoria.fazenda.gov.br. Acesso em: 10/02/2016.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breve cotejo sobre o papel do ombudsman da saúde norueguês e a atuação do Ministério Público em defesa do direito à saúde no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, v. 8, n. 2, p. 82-104, 2007.

Roma antiga. Disponível em: http://www.ohistoriador.com.br/historia-antiga/roma-antiga/. Acesso em: 21 de fevereiro de 2016.

SANTOS, Aline Regina et al. **A Produção Acadêmica sobre Ouvidoria Pública:** um estudo em eventos e periódicos no período

de 2002 a 2013. In: ENCONTRO DA ANPAD, 13 a 16 de setembro. 39., Anais... Belo Horizonte, 2015.

SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL Roberto. **Ombdusman**: transparência, mediação e cidadania. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

EFEITO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS SOBRE AS DESPESAS E ARRECADAÇÃO DOS CINCO MAIS IMPORTANTES MUNICÍPIOS DA PARAÍBA

Jean dos Santos Nascimento
Kliver Lamarthine Alves Confessor
Audrey Regina Leite Esperidião Torres

INTRODUÇÃO

Muitos países do mundo como Austrália, Brasil e Canadá adotam o federalismo. Nesse sistema, os governos de um país são relativamente autônomos frente à repartição de poderes políticos, de competências e de deveres públicos.

Para garantir autonomia jurisdicional, cada nível de governo financia seus gastos com recursos de terceiros, como empréstimos privados de curto e longo prazo, e com recursos próprios, como as receitas tributárias e as transferências fiscais. Estas transferências são de dois tipos quanto à direção dos recursos: verticais, que são recursos repartidos entre governos de níveis diferentes; e horizontais, distribuídas entre governos de mesmo plano.

As transferências verticais são as mais importantes no federalismo fiscal brasileiro e foi intensificado com a Constituição Federal de 1988, que teve como maiores inovações a transmissão da União para estados e municípios de parte da competência tributária sobre o consumo e do aumento da partilha de recursos entre governos. Só a título de Fundo de Participação dos Estados (FPE), em 2017, a União destinou R$ 66,7

bilhões, e a título de Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a destinação foi de R$ 77,6 bilhões, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)[1].

Essa apresentação deixa claro que as transferências assumem papel importante nos recursos orçamentários dos entes federados. No caso municipal, a razão disso está na tributária, que é bastante limitada para fazer frente às despesas, algo menos problemático para a União e os estados.

A importância que as transferências fiscais ganham nas finanças municipais frente a outras fontes de recursos pode gerar efeitos expansivos nas despesas municipais, fenômeno conhecido na literatura econômica como *Flypaper Effect*, como apontado por Roemer e Silvestre (2002). Essa anomalia gerada pelas transferências pode comprometer as finanças dos municípios e se soma a outro efeito problemático às finanças, o possível desestímulo à arrecadação tributária local. Combinados, esses problemas podem resultar em fragilidades nas consta públicas municipais. Para se ter uma ideia, em 2016, durante a crise econômica brasileira, em que menos recursos de transferências foram repassadas, 94,9% dos municípios nordestinos apresentaram situação fiscal difícil ou crítica, segundo a Agência Brasil (2017), o que sugere que aqueles problemas podem estar presentes em algum grau.

Com a incerteza em torno da entrada ou não dos municípios na Reforma da Previdência prevista para este ano de 2019, a gestão de recursos de transferências ganhou ainda mais evidência, demandando pesquisas sobre vários efeitos, principalmente nas localidades menos desenvolvidas da federação, como na Paraíba. A inclusão dos municípios na reforma traria grande economia de recursos, amentando as possibilidades de alocá-los em usos alternativos, e é aí que pode resultar distorções que merecem grande atenção.

Desse contexto problemático surge a importância de se entender os efeitos das transferências nas finanças de municípios da Paraíba, que são bastante dependentes desses recursos e que também sofrem os

impactos de crises financeiras. Esse entendimento permitirá analisar as implicações dos sistemas de partilhas e sugerir melhorias no uso destes, se for o caso.

Neste caso, procurar-se-á fazer a distinção entre os efeitos daquelas transferências que os municípios recebem sem ter nenhum gasto atrelado a elas, como acontece com FPM e dos *royalties*, e daquelas vinculadas a gastos, como o FUNDEB. No primeiro caso se têm os recursos *desvinculados* e no segundo, os *vinculados*. Isso poderá mostrar mais precisamente o possível resultado expansivo dessas operações, além de fonte inibidora de arrecadação.

Diante o exposto, então, o trabalho busca responder a seguinte questão: como os fluxos de transferências afetam as despesas públicas e arrecadação de municípios selecionados da Paraíba, e de que forma os efeitos podem ser explicados?

Sugere-se que as transferências *desvinculadas* e *vinculadas* expandem os gastos públicos e desestimulam a arrecadação, mas o aumento se dá de forma diferenciada entre esses recursos e entre os municípios.

Para se chegar às respostas da questão e rejeitar ou não as hipóteses, o trabalho teve como objetivo principal identificar e analisar os impactos dos fluxos de transferências fiscais vinculadas e desvinculadas sobre os gastos públicos e arrecadação dos cinco maiores municípios da Paraíba em termos econômicos. Acessoriamente, se objetivou examinar se há diferenças de impacto entre grupos de municípios com maior e menor relação entre receitas tributárias e gastos públicos. Além desse, procurou-se determinar os impactos dos fluxos de transferências por grupos de despesas e espécies de tributos.

Entende-se que ao alcançar esses objetivos, o trabalho prestará conhecimentos que podem ajudar o enriquecimento da literatura relacionada ao gerenciamento dos recursos públicos, bem como das Finanças Públicas. Além dessas contribuições, estudar os efeitos das transferências fiscais sobre os gastos dos municípios é de

fundamental importância para se saber como essa área contribui para os desenvolvimentos econômico e social de uma localidade ou região.

EFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS SOBRE DESPESAS E ARRECADAÇÃO

O efeito expansivo das transferências fiscais sobre as despesas governamentais é conhecido na literatura das Finanças Públicas como *Flypaper Effect*[2], indicando que o recebimento desses recursos por partes dos entes federados tende a expandir os gastos num grau maior que o aumento provocado pela renda da economia. Oates (1979) considera esse resultado uma anomalia, abordando através da implicação do preço sobre a demanda de bens governamentais, mas Roamer (2002) discorda sobre ser realmente uma anormalidade. Fato é que o fenômeno é verificado empiricamente por muitos cientistas de Finanças e a maioria concorda que é uma aberração.

Bailey e Connolly (1998) fizeram uma espécie de *survey*, indicando trabalhos em que o efeito expansivo das transferências fiscais sobres as despesas públicas não só existe como é abordado teoricamente. O trabalho de Inman (2008) evidencia o fato. Além disso, aqueles autores apontam uma série de hipóteses teóricas para a sua existência, como o fenômeno da ilusão fiscal, o peso morto da tributação, falha na estrutura institucional, etc., e empíricas, como a forma funcional errada nas estimações, a não separação entre transferências *vinculada* e *desvinculada* ou a sua confusão, a omissão de variável relevante ou uso de variável inapropriada, etc.

Neste trabalho, o modelo teórico desenvolvido a seguir propõe explicar como as transferências interferem na demanda de bens públicos[3] e sobre a tributação. Ele tomou por referência inicial o trabalho de Snoddon e Wen (1999), que apresenta o problema de maximização de um eleitor mediano numa localidade com eleitores idênticos. A diferença entre a abordagem proposta aqui e o desses autores está na

restrição orçamentária do consumidor (eleitor), pois este contempla a renúncia fiscal como renda dele[4].

Segundo o modelo, o eleitor define preferências entre bens públicos e privados e tributação, condicionadas pelas proporções que escolhe de todos os bens e da sua restrição e a do setor governamental local. Além disso, um nível mínimo de serviço deverá ser provido e demando, pois, de outra forma, não haveria a necessidade da presença do governo na localidade.

O modelo supõe que quanto maior a relação entre Receitas Tributárias (RT) e Despesas Totais (DT) no município, menor a renúncia fiscal ou menos dependente de transferências fiscais o ente é. Quer isso dizer que em localidades onde o recebimento desses recursos mais que supera o total dos tributos haverá uma redução da dependência destes para financiar os gastos na prestação de serviços aos cidadãos. Desta forma, a renúncia tributária se eleva com o aumento das transferências *desvinculadas* (*d*) relativamente à arrecadação tributária. Assim, cada unidade de *d* pode reduzir o esforço tributário local, já que a expansão destas permite que os contribuintes, que também são eleitores, sejam beneficiados com a abdicação. Este é o caso esperado em cidades com pequenas populações ou mais condicionadas às transferências, onde o gestor tem relações estreitas com o eleitorado e usa este fato como instrumento político.

Em jurisdições com maiores populações, as demandas são mais complexas e forçam uma maior equiparação entre receitas e despesas num esforço arrecadatório mais importante. Neste caso, o gestor público tem uma aproximação menos informal com os eleitores e o uso da renúncia fiscal como instrumento político não tem tanto efeito quanto no caso anterior. Assim, a redução dessa renúncia não comprometeria tanto a sua elegibilidade, o que implicam em maior exigência de tributos da população, pois toda a receita extra é bem-vinda para fazer frente àquelas demandas.

Dito isto, uma equação teórica da renúncia fiscal poderia ser representada por:

$$r = \frac{\theta d}{\alpha} \tag{01}$$

Tal que , fator de renúncia. α = *RT/DT* e são proporções entre [0,1], sendo a última não observável e determinada por fatores sociais, culturais, fiscais e políticos, que dirá também o montante efetivo a renunciar.

A equação de renúncia indica a participação de transferências que devem ser destinadas à renúncia, sendo *d*, portanto, a base desse valor. Como pode ser visto na expressão 01, quanto maior a receita tributária, RT, do município (ou mais baixas as despesas totais, DT), menor a renúncia para cada unidade extra de recursos através de *d* que ingressam nos cofres públicos.

Uma propriedade da expressão 01 é que, em termos teóricos, o montante tributado, *t*, deveria ser maior que ***α***, pois, no Brasil, a *Lei de Responsabilidade Fiscal* impõe limites às renúncias e penalidades ao governo que os descumprir.[5] Desta forma, esperar-se-ia que a renúncia fiscal fosse menor que a arrecadação. Assim, pode-se sugerir que:

$$t - \theta \alpha d > 0 \quad \text{ou} \quad t/\theta\, d > \alpha \tag{02}$$

Como nos municípios selecionados no trabalho, que deve ser o caso da maioria das localidades no Brasil, a relação (02) é menor que a unidade, *t*/d < 1, então, pode-se também aceitar que essa razão está no intervalo [0,1]. Necessita-se ter cuidado quanto ao valor de αd, pois não é tão difícil encontrar casos em que ele não supera a arrecadação, podendo invalidar aquela propriedade a depender da magnitude de θ.

Considerando os argumentos anteriores, o modelo então faz uso da função utilidade do tipo *Stone-Geary*, como o fizeram Snoddon e Wen (1999), para representar as preferências do eleitor mediano, como segue:

$$U(z,x) = \beta \ln(z-u) + (1-\beta)\ln(x) \quad (03)$$

em que *x* e *z* são os bens públicos e privados, respectivamente; *u* é o nível mínimo de subsistência de *z* (uma das características desse tipo de função); 0<β<1 é proporção do consumo de *z*; e 1- β é proporção do consumo de *x*.

Como mostra a função preferência, o eleitor mediano deverá consumir um montante de *z* maior que u para que tenha alguma utilidade com a provisão do serviço público e justifique a existência do governo.

A restrição orçamentária do eleitor é dada por:

$$y + \theta\alpha d = x + t \quad (04)$$

Sendo o lado esquerdo da equação o total de renda (a parte já subtraída a renúncia, y, e a que ganha quando o governo renuncia $\theta\alpha d$) do eleitor e o direito, as suas despesas com bens privados e tributos. A abdicação fiscal, $\theta\alpha d$, representando o dinheiro que a administração deixa de arrecadar em função do recebimento de *d*, como já dito. Por outro lado, as transferências vinculadas, *v*, não compões (04), pois os seus valores estão atrelados a gastos e, portanto, muito pouco ou nada (por restrições legais) é "sobra para caixa" que possa ser convertido em outros gastos ou determinar àquela renúncia.

A restrição orçamentária do ente público local (prefeitura) é dada por:

$$z = t + (1-\theta\alpha)d + v \quad (05)$$

Sem *v* e *d*, o preço relativo de um bem com relação ao outro seria a unidade. Entretanto, se *d* e *v* estão presentes, o preço de *z*, ou *tax-price*, *h*, é dado por:

$$h = \frac{t}{z} = \frac{[z - v - (1 - \theta\alpha)d]}{z} \quad (06)$$

Percebe-se que *h* representa o custo médio de *z*, que, neste caso, é diminuído pelas presenças de *v e d*, mas aumentado devido à renúncia fiscal. Ou seja, elas têm um efeito preço sobre *z*, desonerando o ente local de parte do esforço em pagar pelo fornecimento de bens e serviços públicos. Resolvendo-se (06) para *z*, chega-se novamente à restrição orçamentária do governo local expresso em (05). Substituindo (04) e (05) em (03) e derivando com respeito a *t*, obtém-se o nível ótimo de *t* como segue.

$$t^* = \beta y + (\beta + \theta\alpha - 1)d + (1 - \beta)(u - v) \quad (07)$$

A expressão (07) mostra as relações de *t* e os níveis de renda, *y*, transferências, *v* e *d*, e o nível de provisão mínima de serviço público, *u*. Como esperado, e mantendo tudo o mais constante, a relação entre *t* e *y* é direta $(\partial t/\partial y > 0)$. Por outro lado, a relação entre *t* e *d* dependerá do tamanho da proporção de consumo de z, *β*, relativamente à (θα-1), o excesso de receita tributária sobre as despesas totais reduzido de uma unidade. Desta forma, têm-se os seguintes casos: a) se *β* > (θα-1), então ($\partial t/\partial d > 0$) ; b) se *β* = (α-1), então ($\partial t/\partial d = 0$); e c) e se *β* < (θα-1), então ($\partial t/\partial d < 0$).

A variável *v* pode ser um desestímulo à arrecadação, isso porque se este for mais que suficiente para cobrir o nível mínimo de gasto público, *u*, restará um efeito negativo sobre a arrecadação tributária, $(\partial t/\partial v < 0)$, sendo esta implicação tão maior quanto menor for o excesso *u – v*, e vice-versa. Quando *u* e *v* se equipararem, não haverá efeito de *v* sobre a arrecadação. Finalmente, se *v* < *u*, então $(\partial t/\partial v > 0)$. Neste caso, o ente municipal seria forçado a aumentar a arrecadação para financiar a diferença positiva *u – v*.

Finalmente, substituindo (07) em (05), chega-se à demanda ótima *z*, a seguir:

$$z^* = \beta y + \beta d + \beta v + (1 - \beta)u \quad (08)$$

A função demanda de z, por seu turno, mostra que, tudo o mais inalterado, o serviço público tem uma relação direta com os níveis de *y*, de *d*, de *v* e de *u*. Como exibido em (06), *d* e *v* têm um efeito preço sobre *z*, além do mais, a distribuição direta dessas transferências para cada membro da comunidade traria um efeito renda, aumentando o consumo de *z* como o faz o incremento de *y*. Entretanto, como a renúncia também depende de *d*, a sua elevação irá inibir o acréscimo de *z*, o que não foi considerado por Snoddon e Wen (1999).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma pesquisa do tipo exploratória e empírica, que usará métodos quantitativos para se chegar a resultados baseados em modelos formais, estruturados e intuitivos. Assim, para analisar os impactos dos fluxos de transferências sobre a arrecadação e gastos públicos dos cinco municípios paraibanos mais importantes em termos econômicos será necessário viabilizar alguns meios e instrumentos que estão apresentados a seguir.

Modelo estatístico

Os modelos analíticos apresentados a seguir foram baseados nas expressões 07 e 08, cujos argumentos para a definição da variável arrecadação e demanda por serviços públicos (ou realização de gastos públicos) se resumem a *t=t(y,d,v)* e *z=z(y,d,v)*, respectivamente. Como a variável *u* (consumo mínimo de *z*) e *r* (renúncia fiscal) não estão disponíveis, ela será absorvida pelos termos constantes das

regressões, de forma que os modelos sempre terão algum problema de especificação.

Assim, diante os municípios selecionados, a arrecadação tributária pôde ser determinada pelo seguinte modelo contabilométrico para a arrecadação:

$$t = \lambda_0 + \lambda_1 y + \lambda_2 d + \lambda_3 v + \varepsilon \quad (09)$$

em que *t* representa a arrecadação total ou tributos específicos, os λs são os parâmetros a serem estimados e o termo de erro do modelo[6].

Por sua vez, o modelo estatístico para os gastos municipais foi o seguinte:

$$z = \beta_0 + \beta_1 y + \beta_2 d + \beta_3 v + w \quad (10)$$

em que z representa as despesas orçamentárias ou algumas de suas componentes, os βs são os parâmetros a serem estimados e *w*, o termo de erro.

As expressões 09 e 10 foram estimadas por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para cada município, supondo-se que a função e densidade cumulativa em cada caso ou a função densidade de probabilidade das variáveis apresenta as distribuições delas como sendo normal[7]. Assim, as médias e os desvios padrão de *t* e *z* serão suficientes para descrever a distribuição.

Como consequência das suposições acima, os erros e *w* têm distribuição normal e possuem média μ=0 (zero) e variância e σ^2. Além disso, eles são independentes e identicamente distribuídos (*iid*). Desta forma, a estimação da expressão 09 e 10 ajusta a função para retornar média da arrecadação e dos gastos condicionadas ao conjunto de variáveis.

Como se utilizou de séries de tempo para estimações para cada município individualmente, foi necessário verificar a presença

de autocorrelação serial e se o modelo era ou não estacionário a partir de testes específicos[8].

No caso da estimação em painel, ou seja, agrupando-se todos os municípios, usaram-se os métodos *Pooled*, Efeito Fixo e Efeito Aleatório[9]. A vantagem maior para esse tipo de abordagem é encontrar um comportamento mais geral e de se trabalhar com um número maior de observações. Como no caso anterior, além daqueles cuidados, também se aplicou testes para a escolha do método mais adequado de acordo com a literatura[10].

Descrição das variáveis: período, abrangência e fontes

O estudo pretende analisar os impactos das transferências fiscais sobre as despesas municipais para os anos após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois os entes federados já a recepcionaram e procuram gerir os seus recursos segundo os seus preceitos. Os dados mais recentes para gastos e receitas dos municípios são do ano de 2017, entretanto, até a data da confecção desse trabalho, as informações para a renda municipal só estavam disponíveis para 2015. A pesquisa ficou restrita no período 2002 – 2016. Dois mil e dois porque os números fiscais foram disponibilizados mais facilmente pelo sítio Compara Brasil e 2016 porque foi possível estimar os valores da renda para mais um ano adiante sem comprometer os resultados gerais.

O tratamento dos dados pelos modelos se deu em 5 municípios escolhidos da Paraíba, a saber: Cabedelo, Campina Grande, João Pessoa, Patos e Santa Rita. A opção por essas cidades se deveu porque juntos responderam por 57,8% do Produto Interno Bruto (PIB), ou renda, do estado em 2015, ficando todos os 218 municípios restantes com a outra parte, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outro motivo é que bastam esses para demonstrar os efeitos pretendidos, além do fato de que o trabalho possui um espaço limitado, restringindo a opção por todas as municipalidades.

As variáveis dependentes que viabilizaram os modelos 09 e 10 foram: para a variável *t*: Receita Tributária, Impostos e suas subdivisões e Taxas; e para a variável *z*: Despesas Orçamentárias, Despesas Correntes, Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Despesas de Capital e Investimentos. Não se desejou ir além dessas variáveis porque os tipos de receitas e despesas orçamentárias são bastante numerosos, sendo impossível analisar todas elas neste trabalho. Se bem que as variáveis *t* e *z* descritas foram mais que suficientes para se chegar aos objetivos pretendidos.

Para serem usadas no modelo, as transferências precisaram ser classificadas em transferências vinculadas (v) e desvinculadas (d), pois são assim que aparecem na teoria exposta no trabalho. Além do mais, apenas os principais recursos desse tipo entram na classificação. Assim, se utilizou do seguinte arranjo: desvinculada: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e vinculadas: Sistema Único de Saúde – União (SUSU), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FPM é totalmente desvinculado, podendo ser usado como fonte de financiamento de qualquer gasto, enquanto o SUS União é vinculado aos serviços de saúde, o FNAS está vinculado aos serviços de assistência social e o FNDE, à educação.

Todas as variáveis fiscais foram obtidas direto do sítio Compara Brasil e do sítio da STN. Desta fonte e do IBGE se obteve a população dos municípios, usada para gerar os valores *per capita* das variáveis usadas no modelo como forma de equilibrar as diferenças entre os municípios.

A variável renda ou PIB dos municípios, que é explicativa junto com as transferências, é disponibilizada pelo IBGE.

Finalmente, aplicou-se logaritmo natural sobre todas as variáveis, que já estão *per capita*, para reduzir o problema de heterocedasticidade e se obter coeficientes que indicam elasticidades, que são de fácil leitura e interpretação.

RESULTADOS E ANÁLISES

É fato notório que boa parte dos municípios brasileiros depende das receitas de transferências para existir, principalmente aqueles que têm bases tributárias extremamente frágeis. É exatamente devido a essa fragilidade que os recursos dos entes com meios mais produtivos devem ser partilhados, caso contrário, as desigualdades entre regiões e cidades seriam aprofundadas, se converteria em pobreza, e as suas consequências se manifestariam (migrações, miséria, violência, etc.). Mesmo pra cidades mais ricas, os recursos transferidos foram e são importantes para o equilíbrio fiscal e garantia que o Estado cumpra as suas responsabilidades diante a sociedade que o financia.

Diante a importância das transferências, fica evidente a necessidade de estudá-las mais atentamente para que o "remédio não mate o paciente". É crucial, portanto, contribuir nessa construção, a começar pelos 5 principais municípios paraibanos em importância na riqueza estadual.

Efeito das transferências fiscais sobre as despesas públicas

No período considerado nesse estudo, 2002 – 2016, as transferências fiscais representaram a fonte de receitas públicas mais importantes dos municípios selecionados para análise. Em média, as transferências correntes corresponderam a 73,2% das receitas ou R$ 20,3 bi/ano. Só o FPM contribuiu com 19,7% (R$ 5,5 bi/ano) das receitas totais contra 15,8% (R$ 4,4 bi/ano) de receitas tributárias.

Santa Rita foi o município que mais dependeu das transferências correntes no período, 90,7% em média, e João Pessoa o que menos dependente, 69,0%. Por outro lado, aquele município teve a menor arrecadação tributária média no período, 6,3% da receita, contra 19,8% da capital.

De início, ver-se que é grande a dependência dos municípios selecionados de transferências fiscais intergovernamentais. Também se vê que o município mais dependente é também o que menos arrecada tributos e vice-versa, algo que não pode ser generalizado para todos os municípios paraibanos.

Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas municipais são os resultados dos modelos descritos na metodologia do trabalho. O Quadro 01 apresenta tais resultados, mostrando os valores dos coeficientes estimados dos regressores, os seus respectivos valor-p, o coeficiente de determinação (R^2), a estatística F e o método de estimação dos dados agrupados.

Todos os modelos apresentaram um ótimo ajuste, apontado pelos R^2, que tiveram valores acima de 90%. No caso das Despesas Orçamentárias, por exemplo, a magnitude foram 98,8%, indicando que essa é a importância das variações nessas despesas que são explicadas pelas variáveis causais. Por outro lado, a estatística F sugere que em todos os modelos os regressores são em conjunto estatisticamente significativos.

De imediato se observa que a transferência desvinculada tem um efeito maior sobre as despesas do que as vinculadas. Na Despesa Orçamentária, que representa a soma das despesas, o coeficiente foi de 1,07, indicando ser elástico. Isso quer dizer que uma elevação de 1% no FPM induz a um aumento de 1,07% nessas despesas. As transferências vinculadas tiveram efeito inelástico ou nulo. Um aumento de 1% no SUS União provoca um impacto de apenas 0,014% nas orçamentárias, enquanto o FNAS e o FNDE não têm efeito sobre elas. Estes casos foram previstos na teoria exposta anteriormente.

Quadro 01 – Resultados da estimação das transferências e da renda sobre despesas públicas dos municípios paraibanos selecionados.

Var. depend.	Coeficientes estimados (*ln per capita*)						Estatísticas (pós-estimação)	
	Const.	FPM	SUS União	FNAS	FNDE	RENDA	R^2 geral	Estat. F
Desp. Orç.	-1,815	1,069	0,014	-0,001	-0,001	0,093	98,8%	*3.749,99*
valor-p	*0,075*	*0,000*	*0,000*	*0,883*	*0,828*	*0,044*		*0,000*
Desp. Cor.	-1,785	1,060	0,015	-0,001	-0,001	0,092	98,8%	*3.610,09*
valor-p	*0,083*	*0,000*	*0,000*	*0,860*	*0,858*	*0,047*		*0,000*
Pes. e Enc.	-7,279	1,044	0,012	0,002	-0,006	0,341	97,7%	*1.449,73*
valor-p	*0,000*	*0,000*	*0,033*	*0,795*	*0,477*	*0,000*		*0,000*
Desp. Cap.	-4,561	0,948	-0,001	0,000	0,008	0,211	94,9%	*25.397,00*
valor-p	*0,185*	*0,000*	*0,934*	*0,987*	*0,656*	*0,173*		*0,000*
Invest.	-3,253	0,936	-0,006	0,002	0,006	0,151	93,6%	*202,51*
valor-p	*0,387*	*0,000*	*0,633*	*0,890*	*0,775*	*0,373*		*0,000*

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados dos modelos de regressão.

Um fato que fica explícito é que os coeficientes do FPM em todos as categorias de despesas são maiores que os coeficientes da renda. Esse fenômeno é o *Flypaper Effect*, que representa uma anomalia das transferências desvinculadas ou o seu caráter expansivo sobre as despesas (INMAN, 2008). A ideia é que o recebimento de recursos transferidos desse tipo provoca uma expansão nos gastos mais que proporcional ao crescimento da economia, induzindo a um "inchaço" do governo local.

Se essa expansão nos gastos não for acompanhada por um aumento equivalente na arrecadação ou uma redução posterior nos repasses das transferências, o resultado sobre as contas públicas poderá ser déficits e endividamento crescente, ou seja, uma deterioração da situação fiscal. Não por acaso, 86% dos municípios brasileiros passaram por isso, como dito na introdução do trabalho. Isso porque a crise nacional que se instalou mais nitidamente a partir de 2015 fez reduzir a base, Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que forma o FPM, implicando em enfraquecimento das economias locais com limitação da arrecadação tributária.

Em suma, os resultados do Quadro 01 mostram que tanto o efeito expansivo das FPM quanto o efeito inelástico ou nulo das transferências vinculadas estão presentes nas despesas analisadas, ou seja, todos os municípios correm algum risco fiscal.

O Quadro 02 apresenta os efeitos das transferências sobre as Despesas Orçamentárias para cada município. Nele, todos os modelos têm ótimo ajuste, com coeficientes de determinação acima de 90%, e valores de F estatisticamente significativos em conjunto.

O quadro atende ao objetivo de mostrar um fato colocado na fundamentação teórica do trabalho, o de que municípios mais dependentes de transferências fiscais são, em média, os que apresentam maiores efeitos expansivos dos recursos desvinculados transferidos. Essa dependência pode ser medida pela relação RT/DO, apresentada anteriormente. A última coluna deixa claro que João Pessoa é o

município menos condicionado, tendo apresentado valor da razão de 21%. Conjuntamente, Cabedelo e Campina Grande têm 13,4%, enquanto Patos e Santa Rita, 7%.

Ver-se que o município menos dependente de transferências, João Pessoa, não apresenta o efeito expansivo, pois o coeficiente do FPM (0,169), é menor que o da renda (0,666)[11]. Por outro lado, os dois outros menos condicionados (Cabedelo e Campina Grande) apresentaram um coeficiente médio do FPM de 1,027 contra um coeficiente de 1,248 dos mais correlativos[12]. Estes resultados sugerem que o efeito expansivo das transferências desvinculadas ocorre com mais intensidade, em média, sobre os entes mais subordinados a elas.

Quadro 02 – Resultados da estimação por municípios das transferências e da renda sobre despesas orçamentárias públicas dos municípios paraibanos selecionados.

Munic.	Variável	Cons.	Variáveis Dependentes					R^2 ajust	*Estat F*	RT/ DO
	Depend.		FPM	SUSU	FNAS	FNDE	REN			
Cabedelo	**Desp. Orç.**	**2,154**	**1,139**	**0,057**	**0,009**	**0,047**	**-0,153**	**98,5%**	***184,133***	16%
	Valor-p	*0,130*	*0,000*	*0,027*	*0,817*	*0,552*	*0,066*		*0,000*	
Campina	**Desp. Orç.**	**1,488**	**0,915**	**0,318**	**-0,011**	**0,023**	**-0,100**	**95,7%**	***62,919***	11%
Grande	Valor-p	*0,330*	*0,044*	*0,315*	*0,928*	*0,809*	*0,633*		*0,000*	
João	**Desp. Orç.**	**-0,337**	**0,169**	**0,038**	**0,082**	**0,059**	**0,666**	**92,9%**	***37,369***	21%
Pessoa	Valor-p	*0,834*	*0,441*	*0,089*	*0,179*	*0,336*	*0,020*		*0,000*	
Patos	**Desp. Orç.**	**-2,216**	**1,273**	**0,076**	**-0,208**	**0,023**	**0,236**	**99,6%**	***774,479***	8%
	Valor-p	0,189	0,000	0,696	0,471	0,854	0,189		*0,000*	
Santa	**Desp. Orç.**	**0,285**	**1,225**	**0,019**	**-0,004**	**-0,022**	**-0,010**	**98,6%**	***195,480***	6%
Rita	Valor-p	0,702	0,000	0,228	0,902	0,649	0,890		*0,000*	

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados dos modelos de regressão.

Finalmente, quanto às transferências vinculadas, seus efeitos foram inelásticos ou nulos em cada caso, com esperado pela teoria. Isso sugere que atrelar recursos de transferências às despesas evita o efeito expansivo, reduzindo, consequentemente, o risco fiscal dos municípios, pelo menos pelo lado dos gastos.

Efeito das transferências fiscais sobre as receitas de arrecadação tributária

O efeito das transferências sobre a arrecadação de tributos foi outra preocupação dos cientistas em Finanças Públicas. Suruc e Sagbas (2008), por exemplo, fizeram um estudo para relacionar o *Flypaper Effect* com o esforço arrecadatório na Turquia. No Brasil, os estudos já são possíveis graças à disponibilidade de dados fiscais, como no trabalho de Veloso (2008) e Avarte, Matos e Rocha (2012).

O presente texto vem contribuir também nessa linha e o Quadro 03 apresenta os resultados das transferências fiscais sobre a arrecadação dos tributos municipais.

De início, observa-se que os modelos tiveram ótimos ajustes (R^2 acima de 90%) e muito bom (R^2 acima de 80%) na sua maioria, apenas a regressão sobre o ITBI apresentou um nível de determinação considerado bom, 55,8%. As estatísticas F e Wald foram todas significativas, indicando que os coeficientes são estatisticamente significativos em conjunto, de acordo com os métodos aplicados.

Quadro 03 – Resultados da estimação por municípios das transferências e da renda sobre as receitas orçamentárias públicas de municípios paraibanos selecionados.

Var. Depend.	Coeficientes estimados (*ln per capita*)							Estatísticas (pós-estim.)			Método
	Const.	FPM	SUS União	FNAS	FNDE	Desp. Orç.	RENDA	R^2 aju / R^2 ger	Estat. F	Estat. Wald	
REC. TRIB.	-9,503	-0,168	-0,006	0,012	-0,020	1,051	0,441	97,3%	694,86	--	*Efeito Fixo*
valor-p	*0,507*	*0,381*	*0,174*	*0,042*	*0,000*	*0,000*	*0,000*		*0,000*	--	
IMPOST	-10,828	-0,038	-0,011	-0,003	-0,015	0,921	0,513	97,7%	--	2.896,00	*Efeito Aleat.*
valor-p	*0,858*	*0,290*	*0,803*	*0,277*	*0,000*	*0,000*	*0,000*		--	*0,000*	
IPTU	-2,804	0,030	0,000	0,022	-0,015	0,716	0,152	81,3%	303.13	--	*Efeito Fixo*
valor-p	*0,264*	*0,927*	*0,995*	*0,045*	*0,231*	*0,020*	*0,183*		*0,000*	--	
ITBI	-13,429	0,151	0,135	0,009	-0,047	0,508	0,647	55,8%	16,59	--	*Pooled*
valor-p	*0,038*	*0,890*	*0,011*	*0,880*	*0,508*	*0,618*	*0.047*		*0,000*	--	
ISS	-11,412	0,152	-0,011	-0,003	-0,017	0,722	0,537	97,9%	--	3.160,31	*Efeito Aleat.*
valor-p	*0,000*	*0,443*	*0,259*	*0,796*	*0,177*	*0,000*	*0,000*		--	*0,000*	
TAXAS	-17,303	0,179	0,020	0,017	-0,063	0,621	0,787	92,9%	92.94	--	*Efeito Fixo*
valor-p	*0,000*	*0,769*	*0,272*	*0,410*	*0,276*	*0,000*	*0,000*		*0,000*	--	

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados dos modelos de regressão.

O efeito do FPM (transferência desvinculada) sobre as Receitas Tributárias e as espécies de tributos considerados foi nulo. Pela teoria exposta, isso significa que a proporção de despesas pública demandada pelo eleitor mediano equivale à proporção da renúncia fiscal reduzida da unidade. Em outras palavras, não houve renúncia fiscal suficiente que implicasse em redução significativa do esforço tributário. Assim, não é possível dizer que aquelas transferências desestimularam a arrecadação.

Chama a atenção que houve desestímulos na arrecadação de tributos específicos devido ao recebimento de transferências vinculadas. Entretanto, observa-se que, curiosamente, o recebimento de 1% a mais do FNAS fez aumentar as Receitas Tributárias em 0,012% e o "IPTU" em 0,022%. Atribui-se a isso a algum problema de especificação do modelo, algo que pode ser cogitado observando-se os valores das constantes, que foram relativamente altos nesses dois casos.

Por outro lado, um aumento de 1% no FNDE reduz as Receitas Tributárias em 0,02% e sobre os impostos, a redução é de 0,015%, indicando haver alguma renúncia fiscal, mas deve-se ainda ter cuidado na interpretação dessas informações, dado o valor alto das constantes.

Como esperado, o aumento da renda permitiu um crescimento na arrecadação dos tributos, exceto no caso do IPTU. Além disso, as Despesas Orçamentárias também forçaram um aumento mais importante que os da renda sobre a arrecadação, exceto no ITBI e nas taxas. No geral, portanto, o crescimento da economia e das despesas públicas locais forçaram um aumento da arrecadação.

Vale a observação de que nenhum coeficiente da transferência desvinculada na arrecadação no Quadro 03 superou os da mesma sobre as despesas no Quadro 01, lembrando que o total destas superaram a soma daquelas. Então, o que isso sugere? Ora, se as Despesas Orçamentárias crescem mais rapidamente devido ao FPM do que crescem a arrecadação de tributos devido também a esse recurso, e sendo elas muito superiores às entradas de tributos, então há uma clara pressão para déficits fiscais e consequente endividamento. Esse

resultado pode implicar, no limite, em crise fiscal das localidades, algo não muito raro ultimamente.

CONCLUSÃO

Na introdução desse trabalho se colocou a questão sobre como os fluxos de transferências afetavam as despesas públicas e arrecadação de municípios da Paraíba, e de que forma os seus efeitos poderiam ser explicados. Como hipótese, sugeriu-se que os recursos desvinculados e vinculados expandem os gastos públicos e desestimulam a arrecadação, mas o aumento se daria de forma diferenciada entre os recursos e entre os municípios.

Na introdução desse trabalho se colocou a questão sobre como os fluxos de transferências afetavam as despesas públicas e arrecadação de municípios da Paraíba, e de que forma seus efeitos poderiam ser explicados. Como hipótese, sugeriu-se que as transferências desvinculadas e vinculadas expandirem os gastos públicos e desestimularam a arrecadação, mas o aumento se daria de forma diferenciada entre as transferências e entre os municípios.

Para verificar as hipóteses e dar resposta à questão, o trabalho buscou alcançar seus objetivos colocados na seção Introdução, quais eram: identificar e analisar os impactos dos fluxos de transferências fiscais vinculadas e desvinculadas sobre os gastos públicos e arrecadação de municípios selecionados da Paraíba e, assessoriamente, examinar se há diferenças de impacto entre grupos de municípios com maior e menor relação entre receitas tributárias e gastos públicos. Procurou-se também determinar os impactos dos fluxos de transferências por grupos de despesas e espécies de tributos.

Todos os objetivos foram alcançados e já se pode rejeitar ou não as hipóteses colocadas. Assim, quanto ao efeito das transferências sobre as despesas, verificou-se que há um claro efeito expansivo (*Flypaper Effect*) em todo o tipo de despesas sob análise. Além do mais, tal efeito

foi tão mais importante quanto maior a dependência média desses recursos fiscais pelos municípios analisados. Neste aspecto, parte da hipótese não foi rejeitada, confirmando o efeito expansivo sobre as despesas pelo recurso desvinculado mesmo que as vinculadas fossem mais neutras.

Por outro lado, a transferência desvinculada não provocou desestímulo à arrecadação, mesmo que, pontualmente, as vinculadas apresentassem esse efeito. No geral, esta arrecadação foi afetada de forma importante pelas Despesas Orçamentárias e pela Renda. Portanto, pode-se dizer que parte da hipótese foi rejeitada, dado que as transferências se mostraram relativamente neutras diante a tributação.

Portanto, ao analisar o aproveitamento da hipótese, conclui-se que as transferências tenderam a expandir as despesas públicas municipais enquanto foram relativamente neutras quanto a arrecadação de tributos. A implicação disso é que os municípios podem precisar se financiar cada vez mais, aumentando o risco de crise fiscal, que, como já dito, não é raro de acontecer. Esse fenômeno foi tão mais importante quanto mais dependentes de transferências foi a localidade.

Deve-se considerar ainda que os resultados desse trabalho não devem ser estendidos como conclusão geral, dado que cada caso é um caso. Eles devem ser usados mais como provocação para um aprofundamento da temática e, quem sabe, sugerir algum trabalho de revisão nas regras de partilhas dos recursos fiscais.

Por fim, como tema de trabalhos futuros, sugere-se pesquisar mais municípios na Paraíba ou mesmo num nível regional, ou nacional. Isso sim contribuiria mais ricamente com conclusões mais precisas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL (2017). **Quase 86% dos municípios estão em situação fiscal difícil ou crítica, diz estudo**. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-08/quase-86-dos-

municipios-estao-em-situacao-fiscal-dificil-ou-critica-diz. Acesso em: maio de. 2018.

AVARTE, Paulo; MATTOS, Enlinson; ROCHA, Fabiana. **Flypaper effect revisited: Evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities**. Disponível em: http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/flypaperLACEA_0.pdf. Acesso em: novembro de 2017.

BAILEY, Stephen J.; CONNOLLY, Stephen. **The flypaper effect: Identifying areas for future research**. Public Choice, 95, September 1998, pp. 335-361.

GRAMLICH, Edward. **Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature**. *In*: W. E. Oates (ed.), *The Political Economy of Federalism*, Lexington, MA: Lexington Books, 1977, pp. 219-240.

GUJARATI, D.N. **Econometria básica.** 4ª Ed. São Paulo: Editora Campus, 2006. 400-422 p.

INMAN, Robert P. **The flypaper effect**. *National Bureau of Economics Research*, December, 2008, pp. 01-10.

VELOSO, João Francisco Alves. **As Transferências Intergovernamentais e o Esforço Tributário Municipal: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Católica de Brasília, Brasília-DF.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm. Acesso em: maio de 2017.

OATES, Wallace. **Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects**. *In*: Peter Mieszkowski and William Oakland (eds.). Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1979, p. 23-30.

ROEMER, John E.; SILVESTRE, Joaquim. **The 'flypaper' effect is not an anomaly**. Journal of Public Economic Theory, Nº 4, January 2002, pp. 1-17.

SNODDON, Tracy; WEN, Jean-François. **A Primer on Intergovernmental Grants**. Waterloo/Ontario: *Department of Economics - Wilfrid Laurier University Working Paper Series*, September,1999, pp. 17–26.

SARUC, N. T.; SAGBAS, I. The Surge Impact of the Flypaper Effect, Substitution and Stimulation Effect on Local Tax Effort in Turkey. International Research Journal of Finance and Economics. Vol. 13, 2008.

WOOLDRIGE, Jeffrey. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna**. 2 ed. São Paulo: Thompson, 2012.

Sites consultados:

IBGE: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/downloads-estatisticas.html

STN: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais

Compara Brasil: http://comparabrasil.com/municipios/paginas/modulo1.aspx.

NOTAS DE FIM

1 Veja-se: http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1

2 Flypaper Effect ou "papel de pegar moscas" diz que o dinheiro "gruda onde pousa" (GRAMLICH, 1977).

3 Neste caso, as despesas públicas são *proxies* para os bens públicos e servirão para substituí-los nos modelos.

4 Os estudos dos efeitos das transferências fiscais e a arrecadação de tributos são mais recentes. Recomenda-se a leitura dos trabalhos de Veloso (2008) e Avarte, Matos e Rocha (2012) para uma atualização do caso brasileiro.

5 LC nº 101/2000.

6 Os índices (i para o i-ésimo município e t para o t-ésimo ano) que acompanham as variáveis foram omitidos porque os modelos apresentados neste trabalho foram ora estimados por dados em painel ora por dados em séries de tempo. Além disso, o índice t traria ambiguidade com a arrecadação, que também é denotada por t.

7 Veja-se Gujarati (2006) ou qualquer manual básico de Econometria.

8 Idem.

9 Sobre esses métodos, veja-se Woodridge (2012).

10 A escolha entre os três métodos se deu após a aplicação do teste de Hauman e do teste LM de Breush-Pagan (veja-se Woodridge, 2012).

11 Pode-se sugerir que há algum grau de dependência das transferências em que o efeito não se manifesta. Esta análise está além do escopo do trabalho, mas é um campo que merece ser cultivado.

12 1,027 = (1,139+0,915)/2 e 1,248=(1,273+1,225)/2.

FERRAMENTAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS E NO DISTRITO FEDERAL EM 2018

Layara Delmondes Rosa
Fernando José Vieira Torres
Jonatha Vieira de Sousa
Jailza Mendes da Costa

INTRODUÇÃO

A temática de transparência pública tem sido bastante discutida no meio acadêmico, visto ser uma preocupação social que ressalta o papel do controle social, relacionando-o ao crescente movimento de organização da sociedade civil, que reivindica cidadania, participação e acompanhamento da gestão pública pelo cidadão (FIGUEIREDO E SANTOS, 2013). O debate foi intensificado, sobretudo após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000), em que a transparência das contas públicas insere o cidadão como ente fiscalizador dos atos públicos, principalmente ao que concerne às contas públicas, juntamente com os órgãos fiscalizadores. Além da LRF, em 2011 foi implementada a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal 12.527/2011) na qual o Estado passa de detentor de documentos oficiais para guardião de informações públicas (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Nesse sentido, esta pesquisa se propôs a mensurar as qualidades dos portais de transparência das 26 capitais brasileiras e o Distrito Federal comparando mecanismos específicos considerados importantes e relevantes na prevenção e no combate à corrupção. Este artigo utilizou

quatro de oito dimensões apresentados por Speck e Ferreira (2012), devido à complexidade e quantidade de informações a serem coletadas e analisadas. Pontos estes, que ao serem apresentados tem-se informações e dados suficientes para uma boa análise sobre o desempenho de cada município, com relação à transparência de informações nos seus portais. Corroborando ao fato de que, se a sociedade tem acesso a mecanismos específicos que melhore a transparência dos recursos financeiros, tende a influir no combate à corrupção desses municípios em união com as ações políticas, planejamento, orçamento e o governo.

Esta pesquisa investigou a transparência das 26 capitais e do Distrito Federal no ano de 2018, utilizando como parâmetro as seguintes dimensões: controle interno; a força da oposição; e o arcabouço legal das CPIs nas câmaras municipais. E neste sentido, fez-se necessário o alcance dos seguintes objetivos específicos: 1. Pesquisar na literatura publicações que abordassem a temática transparência publica; 2. Identificar um modelo de aplicação ao objetivo geral proposto; 3. Delimitar as dimensões utilizadas na pesquisa: coletar os dados; tabular os dados; interpretar os resultados da coleta e elaborar material conclusivo com o auxílio do referencial teórico utilizado.

Com base na metodologia da Transparência Internacional, para análise dos sistemas de prevenção e combate à corrupção nos países, foi coletado indicadores sobre as instituições que fazem parte do sistema de integridade nas capitais brasileiras. Nesta perspectiva, este trabalho incentiva empresas, escolas, cidadãos e governo ao debate sobre o desenvolvimento das instituições em torno da ética e do uso devido de recursos públicos, e por tratar a transparência na gestão do orçamento público como peça fundamental na prestação de contas à sociedade.

A presente pesquisa encontra-se dividida entre referenciais que dissertam sobre a transparência pública, legislações que envolvem o acesso à informação, controle social e os procedimentos metodológicos com base nos critérios defendidos por Speck e Ferreira (2012).

REFERENCIAL TEÓRICO

Transparência pública

A Transparência Ativa é aquela em que há disponibilização da informação de forma espontânea (proativa), a exemplo da divulgação de informações na Internet, em que qualquer pessoa pode acessá-las diretamente. Enquanto a Transparência Passiva depende de um pedido do cidadão, por meio de uma solicitação de acesso à informação que, em sua maioria estão no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Dessa forma, o órgão ou a entidade solicitada devem agir no sentido de oferecer uma resposta ao que foi pedido. (RIBEIRO, 2016).

Existem informações que por mais que estejam sob o rol da transparência ativa, faz-se necessário pedir o acesso, e neste momento o órgão/entidade orienta o cidadão sobre como acessá-la por meio da internet. Essa prática tem dois objetivos: apresentar ao cidadão um modo de obter as informações sem precisar abrir um pedido de acesso; e segundo, tornar mais rápido os procedimentos para atendimento a pedidos de acesso a informações. (RIBEIRO, 2016).

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) referem-se a três domínios distintos embora interligados entre si: (i) o processamento, armazenamento e pesquisa de informação realizados pelo computador; (ii) o controle e automatização de máquinas, ferramentas e processos, incluindo, em particular, a robótica; e (iii) a comunicação, nomeadamente a transmissão e circulação da informação, (COELHO, 1986); que cresceram de forma rápida no setor público, propiciando uma melhor comunicação e interação do governo com a sociedade. Desta maneira, a transparência na gestão dos recursos públicos amplia sua importância social e pode ser considerada como elemento principal da democracia.

A transparência e a participação social, segundo Diniz (2017), dependem da força política do país, que por sua vez, devem estimular

a divulgação de informações essenciais e oportunas que contribuam para o atendimento das reais necessidades dos cidadãos. Por mais que se empenhem esforços para elevar o nível de transparência das informações públicas, há muito a ser feito nesse aspecto, ao observar que a administração pública brasileira é traçada por um longo processo histórico de ideias e interesses patrimonialista. Diniz (2017) mostra que os estudos na esfera pública que envolve o governo eletrônico, em especial a utilização de portais eletrônicos como meio de colaboração para maior transparência na gestão dos recursos públicos, avançaram nos últimos anos. Em que percebe-se o aumento da participação digital dos municípios, e a utilização de instrumentos de maior interação com os cidadãos.

Confia-se que por meio da transparência digital, seja mais claro compreender o funcionamento das políticas públicas, tendo em vista que os meios de comunicação digital envolvem os cidadãos nas decisões políticas, desde que as instituições estejam abertas ao diálogo e à participação. Desse modo, na era da democracia digital, a internet constitui instrumento de participação política e de promoção do controle social, (DINIZ, 2017).

Com a utilização das TIC, a criação de portais eletrônicos tende a ajudar na participação digital e fortalecer a democracia, por meio do envolvimento da sociedade. Na esfera municipal, Diniz (2017) relata que os portais eletrônicos podem ser entendidos como instrumentos úteis para divulgar as ações desenvolvidas e os investimentos realizados ao influir na efetiva prestação de contas por diversas secretarias e órgãos municipais; ao oferecer diversos serviços *online*; e acelerar o processo de tomada de decisão na prestação de serviços.

Portanto, os portais eletrônicos governamentais são importantes instrumentos, úteis para facilitar a relação e a comunicação entre o governo e os cidadãos, com vista a aprimorar constantemente a qualidade das informações e dos serviços prestados, além de fomentar a participação da sociedade por meio da transparência e do acesso à informação e à gestão dos recursos públicos.

O controle dos recursos públicos pela administração municipal começa pelo próprio governo, com suas secretarias e gerenciamentos internos monitorando a execução orçamentária.

O Índice de Transparência utiliza como base a LRF– (posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.185, Lei Complementar nº 131, da Lei Capibaribe –, uma emenda à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)), ao determinar que todos os entes da federação das três esferas de poder disponibilizem na internet, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira. Como as informações da legislação são vagas, o projeto Contas Abertas achou importante criar critérios e formas de avaliação das informações que são disponibilizadas pela União, estados e municípios.

O Índice de Transparência (www.indicedetransparencia.com) é um meio de informar ao cidadão e aos órgãos de controle externo, como as Assembleias Legislativas e ao Tribunal de Contas, o nível de transparência das contas públicas, e tem como objetivo criar uma competição saudável entre os gestores públicos em prol da transparência e do controle social. O Índice foi produzido por um grupo de especialistas em contas públicas, reunido pela Associação Contas Abertas. Os especialistas são responsáveis por decidir e aprovar os critérios de criação e avaliação do leque de indicadores que formam o Índice de Transparência, que considera os três temas principais: conteúdo, frequência de atualização/série histórica e usabilidade.

Lei de acesso à informação

A Lei nº 12.527/2011 (LAI – Lei de Acesso a Informação), regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam qualquer pessoa, física ou jurídica, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

O art. 9º da Lei nº 12.527/2011 instituiu como dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

São funções do SIC: a) atender e orientar os cidadãos sobre pedidos de informação; b) informar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; c) receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes. Cada órgão e entidade do poder público deve se estruturar para tornar efetivo o direito de acesso à informação, sendo obrigatória a instalação do SIC pelo menos em sua sede, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade.

Controle social

O cidadão tem o direito às informações que envolvem as ações do Estado, e de posse destas, podem realizar o efetivo controle social, seja por meio da transparência ativa ou da transparência passiva. As informações dispostas e produzida pelo setor público deve estar disponível ao cidadão, com ressalva para as exceções, tendo em vista que a publicização destas informações é a regra e o sigilo, a exceção, (RIBEIRO, 2016).

A Controladoria Geral da União, explicita por meio de cartilha, que a participação ativa do cidadão no controle social faz com que as ações do governo se tornem transparente (SOUZA, 2012). Dessa forma o governo tem que reunir, disponibilizar e divulgar informações sobre o uso do dinheiro público pelo Governo Federal para toda a sociedade brasileira, tornando a relação governo e sociedade mais transparente e responsável socialmente. O governo também deve disponibilizar informações claras e de fácil compreensão, de modo que influam no processo de tomada de decisões, ao tornar seus atos mais transparentes.

A transparência na gestão pública tende a ser eficaz, quando: ocorre a publicação de informações; existem espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública; da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil

e o governante; do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas; da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil; da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário, (SOUZA, 2012).

Para que se tenha verdadeiramente o controle social é preciso que a população tenha acesso às informações públicas, através da transparência pública do governo para com os cidadãos. O governo, mostrando a informação à sociedade e; a sociedade, buscando essa informação consciente de que tudo o que é público pertence de cada um de nós, (SOUZA, 2012). É direito da população o acesso à informação referente ao destino dos recursos públicos, e é dever do governo o de transmitir a toda população informações de forma clara e simples sobre como o governo gasta o dinheiro público, o que leva a população a participar das estratégias utilizadas em relação as políticas públicas, a elaboração do planejamento e de seus orçamentos.

A Constituição Federal de 1988 (art. 31), reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF de 2001), diz que as três esferas de governo – União, estados e municípios – exige o arranjo do sistema de controle interno e auditoria de contas públicas, ao ser fiscalizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

A fiscalização no âmbito municipal deve ser exercida pelo Poder Legislativo (mediante controle externo realizado pela Câmara dos Vereadores) e pelo Poder Executivo (por meio da criação de sistemas municipais de controle interno). No artigo 70, da CF 88, afirma que cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve organizar seu próprio sistema de controle interno para exercer fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, de forma a garantir o cumprimento dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas.

O controle interno atua principalmente no controle do Poder Executivo, por meio de atividades de auditoria, fiscalização e orientação, visando à melhor execução dos atos administrativos segundo a lei, os planos do governo e a ética pública, por meio dos princípios da legalidade, legitimidade e eficiência na prestação de contas.

Teixeira (2014) nos fala que existe uma inovação em processo, em que alguns municípios brasileiros, ao pensar no modelo do governo federal e no reconhecimento social do papel que a Controladoria-Geral da União (CGU) proporciona no intuito de reduzir a impunidade, com o aumento da prevenção e combate à corrupção e ao estruturar seus sistemas de controle interno de forma a construir uma Controladoria-Geral do Município (CGM) como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo municipal.

Em relação as novas utilidades do sistema de controle interno, Teixeira (2014) relata que há propostas de várias instituições nacionais e internacionais no que diz respeito a auditoria, o controle contábil, a fiscalização de obras, o acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência municipal, monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI), capacitação dos servidores e estímulo ao controle social (INTOSAI 2007, CFC 2008, CONACI 2010, OCDE 2011).

O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal define auditoria como sendo o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Segundo Castro (2011), a Auditoria Governamental classifica-se em: Auditoria de Gestão, Auditoria de Acompanhamento da Gestão, Auditoria Contábil, Auditoria Operacional e Auditoria Especial. (CONACI, 2014).

Por conseguinte, o orçamento é uma das leis na qual os governos (municipal, estadual ou federal) têm que prestar conta do que pretendem

fazer com a verba pública. Nos municípios, essa lei é votada uma vez por ano na câmara municipal, um bom momento para que a população participe de forma mais ativa do processo do orçamento, no intuito de decidir a melhor forma de como serão utilizadas as verbas da prefeitura e assim, acompanhar de perto os gastos. O cidadão que quiser se informar sobre a destinação do dinheiro público deve procurar os vereadores de seu município, eles têm o dever de fiscalizar o uso dos recursos públicos e de prestar informações sobre a gestão governamental. Dessa forma a câmara municipal fiscaliza a prefeitura, o vereador acompanha os gastos da prefeitura, a prefeitura presta contas à câmara municipal e o cidadão fiscaliza todos. (SOUZA, 2012).

No governo há divisão de poderes e isso é fundamental para a constituição, no que tange a separação do Poder Legislativo do Executivo, sendo de grande importância para um governo democrático. De um lado encontra-se a atual gestão, em que estão os Poderes Executivos e um grupo do Legislativo que os apoiam. De outro, a oposição, grupos que por não apoiarem a atual gestão, cabe a tarefa de fiscalizar a máquina pública com base em instrumentos de controle que o Legislativo dispõe.

Na governabilidade, para se aprovar projetos políticos do governo eleito é necessária a aprovação da maioria das coalizões. Por meio da força do governo atual e da oposição, pode-se analisar se o papel da CM estar sendo realizada de forma crítica ao se analisar a distribuição dos recursos públicos pela administração municipal. Porém se sabe que no decorrer do mandato, partidos que eram da oposição aliam-se ao governo atual, até que ao final do quarto ano vereadores que faziam parte dessa coalizão, rompe os laços para disputar um novo mandato.

A partir do momento que o Estado permite que os gastos governamentais sejam fiscalizados, fomenta-se o controle social direto com a participação da sociedade, ao promover a cidadania e a otimização de recursos; com a criação de mecanismos capazes de viabilizar a inserção do cidadão no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública (EVANGELISTA, 2010).

Figueiredo e Santos (2013) mostram os problemas decorrentes da falta de controle e instrumentos de fiscalização, ao verificar que a falta desses sistemas dificultam na avaliação das ações realizadas pelos gestores públicos. O que influi na relação de conflito de interesses entre aqueles que delegam a administração de suas organizações (sociedade civil) e aqueles que recebem esta delegação e administram (gestores públicos), os chamados conflitos na relação entre principal (cidadãos) e agente (agentes públicos).

Informações são vistas como transparentes quando envolve aspectos que reforçam a sua qualidade, importância, sendo de fácil compreensão. o que cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, a divulgação de informações relevantes que atendam as reais necessidades do público. Por isso é obrigação da instituição pública publicizar seus dados de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013).

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) contribui no processo de investigação do Poder Legislativo, com o objetivo de verificar algumas denúncias de irregularidades no setor público. Permitindo a execução de uma das principais funções o Poder Legislativo, a de fiscalizar o trabalho do Poder Executivo, ou seja, se houver infração, fica ao encargo da CPI a possível investigação do ocorrido.

As CPIs são de grande importância no controle político da administração pública na investigação de vestígios de corrupção, ao poder punir ou entrar com uma ação criminal.

De acordo com o texto presente no parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal de 1988, a instauração de uma CPI ocorre por meio da aprovação de no mínimo um terço dos parlamentares, seja pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal.

As CPIs têm um prazo determinado, normalmente as investigações e debates duram 120 dias, podendo ser prorrogado, caso seja necessário. Ressaltando que a CPI tem poder de investigação de uma autoridade

judicial, sendo possível fazer ações como: quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados, ouvir testemunhas, investigados e indiciados, prender em flagrante, etc. No entanto, existem algumas restrições às CPIs, como: decretar busca e apreensão domiciliar, prisão preventiva, decidir o afastamento do acusado de seu cargo durante as investigações, entre outras. Com as CPIs instaladas, os recursos para fiscalizá-las ficam a cargo dos integrantes a presidência e a relatoria, são os que comandam, fazem os relatórios e encaminham o processo de investigação.

A administração pública tem seus princípios ligados à legalidade. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei complementar n° 101/2000), regula os limites da atuação pública, tendo como objetivo fortalecer os principais eixos da administração pública, que são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos e prestação de contas, (OLIVEIRA, 2017). Em comunhão com a LRF está o princípio fundamental da governança (neste caso, a governança publica): prestação de contas (*accountability*); transparência (*disclosure*), equidade e responsabilidade. O cumprimento desses critérios pré-estabelecidos forneceu base fidedigna para o estabelecimento de uma gestão de excelência (BOVAIRD E LOFFLER, 2003).

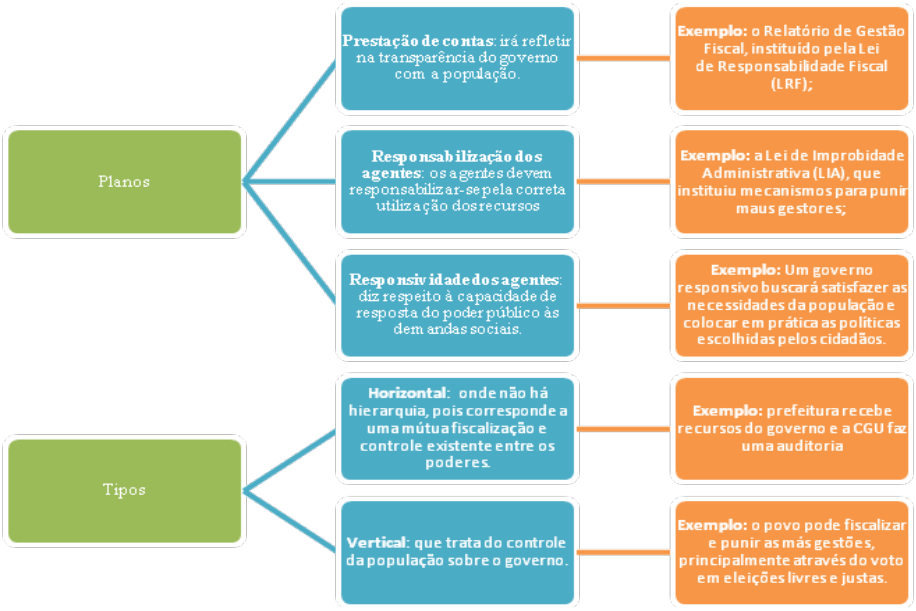
Incluindo a sociedade civil no debate, amplia-se a importância da mesma dentro do pacto federativo, em que segundo Thomas (2003), o público desempenha em relação à gestão pública três papeis concomitantes: o de cidadão, o de cliente e o do parceiro. O autor também defende que como cidadão o público apresenta-se como membros que compartilham com o governo a responsabilidade pela função democrática central (determinar o curso do governo). Já como cliente a visão do estado é como um ente mercadológico focado nos resultados e eficiência dos gastos públicos, ou seja, "o governo orientado no cliente". E por fim o público como parceiro baseia-se na premissa de que o governo não pode servir como único provedor de serviços públicos, e por isso busca coprodução através de redes privadas e ONGS. Segundo o mesmo autor

o ponto ótimo consiste em usar menos o público como cliente, mais ou menos como parceiro e mais como cidadão.

Porém a responsabilidade e atuação adequada do cidadão deriva diretamente da quantidade de informações que o mesmo tem acesso. Por isso a prestação de contas por parte do governo é muito importante. Não apenas pelo seu valor mensurável, mas também, pelo seu valor representativo, pois "a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade" (COSTA, 1990, p. 33)

Prates (2014) discorre que a *accountability* aborda a prestação de contas, juntamente com seus planos e tipos como demonstrado na Figura 1:

Figura 1 – Planos e Tipos da *Accountability*.



Fonte: Prates (2014).

Essa junção de controle social e transparência ganham força, ao tornar a sociedade mais ativa nos materiais didáticos, aumentando os avanços legais de interesses dessa área, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso a Informação (LAI).

Nos próximos tópicos trataremos da descrição da pesquisa, em seguida dos dados utilizados, da coleta e interpretação dos dados e, considerações finais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Descrição da pesquisa

O estudo se classifica quanto aos procedimentos empregados, como uma pesquisa bibliográfica, em que a partir de fontes relativas ao tema, pretendeu-se subsidiar a investigação. Gonçalves (2001) afirma que a pesquisa bibliográfica é aquela que faz com que o pesquisador tenha contato com fontes sobre o tema da pesquisa. Nesse contexto, foi utilizado material impresso, como periódicos científicos e livros que trataram do conteúdo abordado. Cada dimensão apresenta onde e quando as análises foram coletadas, depois mostra e interpreta os dados, por fim, expõe a discussão dos resultados.

Fundamentada na metodologia da Transparência Internacional que utilizou procedimentos de análise de prevenção e combate à corrupção nos países, esta pesquisa utiliza-se da análise da transparência ativa. Ao utilizar-se de 4 parâmetros das 8 dimensões do estudo realizado por Speck e Ferreira (2012), sendo elas: a transparência do orçamento público, a contratação de obras e serviços pelos Estados, o controle interno nos Estados brasileiros, o controle externo das contas públicas pelos Tribunais de Contas estaduais, a força da oposição nas Assembleias Legislativas, o arcabouço legal e desempenho prático das CPIs nas Assembleias

Legislativas, a participação e controle social por meio dos conselhos e o papel da mídia no controle da corrupção.

Dados utilizados

Os dados analisados foram: a transparência sobre todas as etapas da execução orçamentária (se os dados são disponibilizados, o tempo de atualização dos portais e os *downloads* dos dados); o controle interno nas capitais brasileiras (ao analisar o índice de qualidade, que é a soma do índice de transparência com o índice de desempenho); a força da oposição nas capitais brasileiras (em que analisa os partidos opositores na plenária, na mesa e na comissão das câmaras municipais em diferentes momentos do mandado; e o arcabouço legal das CPIs nas câmaras municipais das capitais (ao observar se na lei de cada município: existe a quantidade de quórum; se existe limitação de sua quantidade; se existe ordem de fila de importância; e se pode modificar a ordem); e se podem ser modificados o número máximo das CPIs.

As pesquisas foram realizadas no período de março a julho de 2018.

Transparência do orçamento público

A transparência orçamentária é de grande importância na prestação de contas à sociedade. Os dados foram coletados no mês de março de 2018 através dos sites das Câmaras Municipais de cada capital brasileira, na parte das despesas dos portais de transparências. Foram identificados todos os dados que circundam o Índice de Transparência, do qual foram extraídos três elementos específicos para avaliar as bases de transparência orçamentária nos Municípios. O primeiro diz respeito ao conteúdo das informações divulgadas. Identifica se cobre as principais etapas da execução orçamentária, que incluem a dotação inicial, os valores autorizados, empenhados, liquidados, pagos e os restos a pagar.

O segundo, à atualização, porque dados desatualizados diminuem o valor do que é divulgado. E o terceiro refere-se à possibilidade de acesso aos dados, se seus conteúdos podem ser baixados, permitindo a análise das informações com modernos recursos estatísticos.

Esses dados se baseiam na transparência ativa, com os dados que compõem o Índice de Transparência, esse é o objetivo do levantamento feito, identificar alguns indicadores chave. Os critérios usados e sua relação com o controle da corrupção estão ilustrados na Tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores de Transparência Orçamentária.

		Menor capacidade de fiscalização	Maior capacidade de fiscalização
Transparência sobre todas as etapas da execução orçamentária	Dotação inicial	Não	Sim
	Autorização	Não	Sim
	Empenhando	Não	Sim
	Liquidado	Não	Sim
	Pago	Não	Sim
	Restos a pagar pagos	Não	Sim
	Total desembolsado	Não	Sim
	Restos a pagar a pagar	Não	Sim
Atualização		A partir de 61 dias De 31 a 60 dias De 16 a 30 dias De 8 a 15 dias De 2 a 7 dias	
		De on-line a 24 horas	
Download dos dados primários desagregados		Não	Sim

Fonte: Speck e Ferreira (2012).

O controle interno nas capitais brasileiras

Speck e Ferreira (2012) desenvolveram o Índice de Qualidade do Controle Interno, que é a adição do Índice de Transparência com o Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno. Para se chegar nesta análise, foram observadas algumas escolhas metodológicas do Diagnóstico PNAGE realizado em 2004 e o Diagnóstico Conaci de 2009.

O Índice de Qualidade do Controle Interno foi encontrado nos Relatórios de Gestão, Relatório de Atividades ou Relatório Anual dos municípios.

Com o Índice de Transparência procurou observar se os órgãos deram publicidade aos resultados de seus desempenhos. A divulgação em seus próprios sites é um indicador importante de suas prestações de contas.

O Índice de Transparência derivou da atribuição de notas segundo tais critérios:

a. Os Municípios que divulgaram seus relatórios de atividades na internet ficam com o indicador 1;

b. Os Municípios que não disponibilizaram seus relatórios ficam com indicador 0.

Com o Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno procurou-se observar, nas análises dos relatórios, se os órgãos realizam atividades típicas de auditoria. Para compor o índice, dentro dos parâmetros do Diagnóstico Conaci, Speck e Ferreira (2012), formularam cinco questões e atribuíram pesos diferentes a cada uma delas. Foram trabalhados com quatro indicativos, e foi retirado o acompanhamento da adoção das recomendações do órgão de controle interno pelas unidades auditadas, por não encontrar nenhuma informação a respeito

dessa atividade nos municípios. Identificando se os órgãos realizam atividades de: 1. auditoria operacional; 2. auditoria de contas; 3. auditoria de gestão, e; 4. planejamento da auditoria.

A primeira, auditoria operacional (Q1), observa o acompanhamento e a avaliação ou não sobre o consenso da execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa e da receita quanto à relação dos mecanismos de controle interno adotados pelo Executivo (CONACI, 2017, Art. 22), com o peso de 30%. Na segunda, auditoria de contas (Q2), verifica o resultado ou não da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, resumida em relatórios de diversas naturezas (CONACI, 2017, Art. 29), também com o valor de 30%. Como essas atividades citadas anteriormente são as mais relevantes na área de controle interno, foi atribuindo o valor mais alto na composição do índice.

Já na terceira questão (Q3) identifica se os órgãos fazem ou não auditoria de gestão, determinando o acompanhamento e a avaliação se é efetivo a gestão pública e os programas governamentais (CONACI, 2017, Arts. 22 e 24). Para este índice foi atribuído o peso de (20%) na composição do índice de desempenho.

Por fim, a quarta questão (Q4) aponta o planejamento anual das auditorias, se os municípios determinam os procedimentos a serem executados e se direcionam os trabalhos com o intuito de efetivar os objetivos propostos pelo órgão e se cumprem sua missão institucional (CONACI, 2017, Art. 13), considerando um valor de 20% na composição do índice.

O Índice de Qualidade do Controle Interno resulta da soma do valor do Índice de Transparência e do Índice de Desempenho das Atividades, onde foi realizado com o intuito de medir o índice que represente a qualidade do controle interno municipal em termos do cumprimento de suas funções afins e da prestação de contas de sua atuação para a população. A coleta de dados foi realizada em abril de 2018.

A força da oposição nas câmaras municipais

Inspirado em um conjunto de dados fornecidos por Speck e Ferreira (2012), formou-se uma Figura 2, com 3 análises, onde foi encontrado um formato da força da oposição nas Câmaras Municipais das capitais em diferentes momentos.

Por esse ponto de vista, foram analisados três momentos: com os resultados das eleições foram identificados quem eram os partidos eleitos e seus aliados e quem eram a oposição, no primeiro ano; no segundo momento observou a composição da mesa, quem era governo e quem era oposição, na metade do mandato, e; no terceiro momento a composição da comissão na metade do mandato, nas câmaras municipais.

Se o governo eleito possuir uma maior quantidade de partidos aliados do que a oposição, dizemos que há uma maior diferença entre governo e oposição. Tornando a fiscalização dos órgãos públicos insatisfatória, facilitando os desvios das verbas públicas.

Caso o governo eleito possua uma menor ou equiparada quantidade de partidos aliados comparados a oposição, dizemos que há uma menor diferença entre governo e oposição. Tornando a fiscalização dos órgãos públicos mais eficazes, facilitando o controle das verbas públicas.

Dessa forma podemos observar qual a participação, e qual a força que partidos e vereadores possuem caso vençam ou percam as eleições. Verá se terão voz e força nas CMs, na quantidade de cadeiras conquistadas na CM, na casa legislativa, na mesa e nas comissões.

Por meio de 3 análises, podemos entender a força da oposição na Câmara Municipal em momentos e interesses diversos. Esse método avalia que quanto maior a força da oposição, menor as chances de abuso do poder e do orçamento público, e maior seu poder de fiscalizar e controlar.

As análises feitas foram através das eleições dos vereadores do ano de 2016, e as coletas dos dados foram realizadas no mês de maio

e julho de 2018, através do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelos sites das câmaras municipais das capitais.

Figura 2 – Relação de forças entre o governo e oposição na Câmara Municipal em momentos e instâncias distintas.

		Menor capacidade de fiscalização	Maior capacidade de fiscalização
		←----------	----------→
		Maior quantidade de partidos aliados ao governo eleito	Menor quantidade de partidos aliados ao governo eleito
Variável 1	Governo e oposição no plenário da CM em um primeiro momento	Maior diferença entre governo e oposição	Menor diferença
Variável 2	Governo e oposição na composição da mesa na CM em um segundo momento	Maior diferença entre governo e oposição	Menor diferença
Variável 3	Governo e oposição na composição das comissões na CM em um segundo momento	Maior diferença entre governo e oposição	Menor diferença

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012).

Arcabouço legal das CPIs nas câmaras municipais

Neste tópico, foram observadas as leis orgânicas e os regimentos internos das câmaras municipais das capitais brasileiras e do D.F., analisando os indicadores jurídicos e seus impactos com relação as CPIs, as pesquisas foram realizadas no período de julho de 2018.

O conjunto de indicadores a seguir permite analisar até que ponto as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos das Câmaras Municipais ajudam ou dificultam nas aberturas das CPIs para identificar eventuais irregularidades ou desvios das verbas da administração pública municipal.

Speck e Ferreira (2012) apresentam uma figura que mostra alguns indicadores, seu primeiro indicador é o quórum dos vereadores necessários para a adesão da instalação das CPIs, na qual a maioria das capitais copia a CF 1988, utilizando as mesmas regras. O segundo indicador mostra que o número específico de CPIs, sendo uma limitação dos recursos para as análises das investigações, identifica que quanto menor esse número, menor a capacidade de fiscalizar e maior os riscos de abuso aos recursos do governo.

Outro mecanismo fala sobre a ordem da "fila", que é a alteração da ordem de prioridade, caso haja, sendo o terceiro indicador. O quarto e último indicador mostra a possibilidade de modificar o número máximo de CPIs simultâneas, dependendo do voto da maioria. Como na maioria das casas a base apoia o governo, fica mais fácil de influenciar, manipular as implementações das aberturas das CPIs.

Figura 3 – Os indicadores e seus impactos sobre a administração pública.

Dimensão da avaliação	Indicador	Impacto negativo sobre fiscalização	Impacto positivo sobre fiscalização
LEI	Quórum para abertura de CPI	Maior quórum	Menor quórum
	Limitação no número de CPIs	Número baixo de CPIs concomitantemente abertas	Se limite ou limite alto de CPIs
	Possibilidade de inverter a "ordem da fila" de abertura de CPIs	Sim, a maioria pode modificar o número	Não, a maioria não pode modificar o número
	Possibilidade de modificar o número máximo de CPIs	Sim, a maioria pode modificar o número	Não, a maioria não pode modificar o número

Fonte: modificado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012).

RESULTADOS E ANÁLISES

Transparência do orçamento público

A análise mostrou que a maioria dos municípios divulga informações sobre o empenhado, liquidado e pago do ciclo orçamentário. Porém, quase todos não divulgam sobre o total desembolsado e os

restos a pagar apagar. Dessa forma, a sociedade não tem como fazer uma análise mais detalhada sobre a movimentação financeira da execução orçamentária.

Na atualização das informações, não foram encontrados prazos em Brasília e nos municípios de Fortaleza, Goiânia, Maceió e São Luís, seguindo de Palmas, com atualização de 31 a 60 dias e, Natal de 16 a 30 dias. Nesses municípios e Brasília também deixaram de divulgar o total desembolsado, o que torna a avaliação geral de transparência não satisfatória.

Os municípios de pior índice são Belém e Belo Horizonte, pois não possuem informações sobre o levantamento realizado segundo os indicadores que compõem o Índice de Transparência, também são os únicos que não disponibilizam dados para que se possa fazer download.

A cada análise foi atribuído um valor para que se chegasse ao indicador de risco de corrupção referente à transparência do orçamento de cada capital e do D.F.

Belém, Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Manaus, Natal e Palmas foram as 7 capitais com os piores indicadores de risco de corrupção referente à transparência do orçamento dos municípios.

Tabela 2 - Acesso à informação completa, em tempo hábil e de forma clara ao usuário.

Capitais das UF		Dotação Inicial	Autor-izado	Empenhado	Liquida-do	Pago	Restos a Pagar Pagos	Total Desembol-sado	Restos a pagar a pagar	Atualização	Download
1	Aracajú - SE	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
2	Belém - PA	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	**não**
3	Belo Horizonte - MG	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	**não**
4	Boa Vista - RR	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
5	Brasília - DF	**não**	**não**	sim	sim	**não**	**não**	**não**	**não**	**não**	sim
6	Campo Grande - MS	**não**	**não**	sim	sim	sim	sim	**não**	sim	De on-line a 24 horas	sim
7	Cuiabá - MT	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
8	Curitiba - PR	**não**	**não**	sim	sim	sim	sim	**não**	sim	De on-line a 24 horas	sim
9	Florianópolis - SC	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
10	Fortaleza - CE	sim	**não**	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	**não**	sim
11	Goiânia - GO	**não**	sim	**não**	sim	sim	**não**	sim	**não**	**não**	sim
12	João Pessoa -PB	**não**	**não**	sim	sim	sim	sim	sim	sim	De on-line a 24 horas	sim
13	Macapá - AP	**não**	**não**	sim	sim	sim	**não**	sim	**não**	De on-line a 24 horas	sim
14	Maceió - AL	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	**não**	sim

15	Manaus - AM	**não**	**não**	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
16	Natal - RN	**não**	**não**	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De 16 a 30 dias	sim
17	Palmas - TO	**não**	**não**	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	De 31 a 60 dias	sim
18	Porto Alegre - RS	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	sim	De on-line a 24 horas	sim
19	Porto Velho - RO	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
20	Recife - PE	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	De on-line a 24 horas	sim
21	Rio Branco - AC	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
22	Rio de Janeiro - RJ	sim	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
23	Salvador - BA	**não**	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
24	São Luís - MA	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	**não**	sim
25	São Paulo - SP	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
26	Teresina - PI	**não**	**não**	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
27	Vitória - ES	sim	sim	sim	sim	sim	**não**	**não**	**não**	De on-line a 24 horas	sim
Pontuação = sim		**0,05**	**0,1**	**0,05**	**0,05**	**0,05**	**0,05**	**0,1**	**0,05**	*	**0,25**
*Até 24 horas = 0,25; até 7 dias = 0,20; até 14 dias = 0,15; até 31 dias = 0,10; até 60 dias = 0,05; acima de 60 dias = 0											

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012).

Tabela 3 – A transparência do orçamento público dos Municípios.

	Capitais das UF	Indicadores de risco de corrupção referente à transparência do orçamento		
1	Aracajú - SE	0,2		baixo
2	Belém - PA	0,75		alto
3	Belo Horizonte - MG	0,75		alto
4	Boa Vista - RR	0,15		baixo
5	Brasília - DF	0,65		alto
6	Campo Grande - MS	0,25		médio
7	Cuiabá - MT	0,15		baixo
8	Curitiba - PR	0,25		médio
9	Florianópolis - SC	0,15		baixo
10	Fortaleza - CE	0,55		alto
11	Goiânia - GO	0,45		médio
12	João Pessoa -PB	0,15		baixo
13	Macapá - AP	0,25		médio
14	Maceió - AL	0,45		médio
15	Manaus - AM	0,7		alto
16	Natal - RN	0,55		alto
17	Palmas - TO	0,55		alto
18	Porto Alegre - RS	0,1		baixo
19	Porto Velho - RO	0,15		baixo
20	Recife - PE	0,05		baixo
21	Rio Branco - AC	0,15		baixo
22	Rio de Janeiro - RJ	0,15		baixo
23	Salvador - BA	0,2		baixo
24	São Luís - MA	0,45		médio
25	São Paulo - SP	0,2		baixo
26	Teresina - PI	0,35		médio
27	Vitória - ES	0,2		baixo
0-0,24= verde / 0,25-0,50=amarelo / 0,51-1=vermelho				

Normalização: indicador de risco de corrupção = 1 menos índice de transparência orçamentária.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012).

Na transparência orçamentária os detalhes não foram obtidos em sua totalidade nas análises dos movimentos orçamentários, financeiros das capitais, devido à falta de divulgação principalmente dos valores de Totais Desembolsados e Restos a Pagar a Pagar, falta à atuação incisiva das leis, fiscalizações e punições aos órgãos que descumprem com tais determinações.

O controle interno nas capitais brasileiras

A Tabela 4 expõe o Índice de Qualidade do Controle Interno. Na qual apenas Porto Velho atingiu a nota máxima de 2, contendo informações sobre o Índice de Transparência e de Desempenho.

- O Índice de Transparência entre todos os municípios foi de 33,33%. Com apenas 9 das 26 capitais brasileiras mais o Distrito Federal, que obtiveram a nota 1.
- O Índice de Desempenho entre todos os municípios foi de aproximadamente 29,63%. Com 8 capitais informando sobre alguns índices e a média das informações disponibilizadas é de aproximadamente 0,74.
- A média do Índice de Qualidade entre todos os municípios é de 33,33%. Com a média dos valores de 1,65, onde o valor máximo é de 2.

Tabela 4 – Índice de Qualidade do Controle Interno.

Capitais das UF		Índice de Qualidade (Índice de Transparência + Índice de Desempenho)	Índice de Transparência	Índice de Desempenho	Indicador de risco de corrupção referente à qualidade do controle interno	
1	Aracajú - SE	0	0	0		1
2	Belém - PA	0	0	0		1
3	Belo Horizonte - MG	0	0	0		1
4	Boa Vista - RR	1,80	1	0,8		0,1
5	Brasília - DF		DF			1
6	Campo Grande - MS	1,50	1	0,5		0,25
7	Cuiabá - MT	0	0	0		1
8	Curitiba - PR	1	1	0		0,5
9	Florianópolis - SC	0	0	0		1
10	Fortaleza - CE	1,70	1	0,7		0,15
11	Goiânia - GO	0	0	0		1
12	João Pessoa -PB	0	0	0		1
13	Macapá - AP	0	0	0		1
14	Maceió - AL	0	0	0		1
15	Manaus - AM	1,5	1	0,5		0,25
16	Natal - RN	0	0	0		1
17	Palmas - TO	0	0	0		1
18	Porto Alegre - RS	0	0	0		1
19	Porto Velho - RO	2	1	1		0
20	Recife - PE	0	0	0		1
21	Rio Branco - AC	0	0	0		1
22	Rio de Janeiro - RJ	1,8	1	0,8		0,1
23	Salvador - BA	1,8	1	0,8		0,1
24	São Luís - MA	0	0	0		1
25	São Paulo - SP	0	0	0		1
26	Teresina - PI	1,80	1	0,8		0,1
27	Vitória - ES	0	0	0		1
0 - 0,33 = verde, 0,34 - 0,66 = amarelo, 0,67 - 1 = vermelho						

Normalização: Indicador de Risco de Corrupção = 1 – O Índice de Qualidade

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012).

Através da análise dos relatórios de atividades onde foi possível avaliar e analisar o desempenho das transparências nas auditorias e nos controles internos, apontando dados, construindo índices e mostrando a situação de cada município.

Das 26 capitais e o Distrito Federal, apenas 9 obtiveram valor próximo de 0 (zero). Quanto mais próximo de zero, melhor o Indicador de Risco de Corrupção referente a Qualidade do Controle Interno. Onde apenas Porto Velho-RO alcançou a nota máxima, 2 no Índice de Qualidade.

No Índice de Transparência, 9 obtiveram o valor máximo, 1, Boa Vista, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Porto Velho, Rio de Janeiro, Salvador e Teresina.

No Índice de Desempenho, apenas Porto Velho pontuou em sua totalidade; Boa Vista, Rio de Janeiro, Salvador e Teresina com 0,80.

Boa Vista e Teresina pontuaram nas Q1, Q2 e Q3 = 0,80; e Rio de Janeiro e Salvador nas Q1, Q2 e Q4 = 0,80; Fortaleza com 0,70, pontuando nas Q1, Q3 e Q4 e; Campo Grande e Maceió com 0,50, nas Q1 e Q3.

Com esses índices observou-se a dificuldade de obter informações públicas sobre os registros, atividades, análises e o que está feito nos municípios. Dificultando nos estudos acadêmicos, no acesso as informações da população, dessa forma não podendo cobrar o que está sendo feito ou não em seus municípios e no próprio Município pelo fato de não terem informações para que tomem as melhores decisões administrativas quando necessário.

Sem relatórios de análises feitas ou divulgadas em seus devidos meios sobre o que e em que os municípios atuam, não tem com avaliar seus desempenhos, evolução e resultados.

Teremos com esses índices a democratização, com os municípios fazendo e divulgando as análises, pois elas são públicas e precisam disponibilizar informações sobre suas atividades, prestar contas de suas atuações e promover a aproximação com a sociedade.

No controle interno analisaram-se índices e indicadores, que identificou uma enorme falta de informações nos seus devidos meios de informações, nos sites e portais de transparência, nos seus relatórios de auditorias e nos

resultados dos desempenhos, mais das metades das capitais não divulgaram informações sobre se existe auditorias e seus resultados. Mostrando o quanto o governo não presta conta de suas obrigações e atividades à população. O governo precisa contratar ou profissionais terceirizados ou profissionais efetivos que façam auditorias, para analisar, planejar e organizar seus setores, com o propósito de que tenham mais autonomia administrativa e orçamentária.

A força da oposição das câmaras municipais

Na Tabela 5, analisou que 10 das 26 capitais brasileiras, menos Brasília que não disponibilizou nenhum dado, o governo vencedor compôs a maioria da plenária na Câmara Municipal, dessas 10, 7 estão nas capitais nordestinas, o que mostra o quanto a pouquíssima fiscalização, onde as atuações são feitas por interesse e necessidades da minoria, facilitando a corrupção, análise no início do mandato.

Contudo, 3 capitais fizeram o papel inverso da análise anterior na composição da Comissão, onde João Pessoa e Maceió a oposição venceu na metade do mandato, e em Goiânia a oposição venceu na mesa e na comissão, na metade do mandato.

Entre as 16 capitais, em 2 capitais a oposição compôs a maioria na plenária, fizeram o que normalmente acontece durante o mandato, o governo atual se mostra presente de maneira mais efetiva em alguma formação. Em Florianópolis a oposição ganhou na plenária e na mesa, já na composição da comissão o governo foi maioria. Em Palmas, o governo ganhou na mesa. E em Manaus na composição da mesa os partidos se equipararam. Lembrando que a coleta de dados da plenária foi em 2016 no início do mandato e da mesa e comissão foi em 2018 na metade do mandato.

Através destas analises percebemos que as pessoas estão mais informadas e inconformadas com a corrupção, e estão cobrando mais, refletindo nos dados coletados, onde a oposição é maioria na plenária, na mesa e na comissão, mesmo em momentos diferentes. Porém também devemos lembrar que alguns partidos se aliam ao governo atual no decorrer do mandato.

Tabela 5 – Índice de risco de corrupção.

Capitais das UF		Força da Oposição no plenário da CM em inicio de 2016	Força da oposição na mesa da CM em meados de 2018	Comissões selecionadas da CM em meados de 2018	Indicador de risco de corrupção	
1	Aracajú - SE	66,67%	75%	77,42%		0,26
2	Belém - PA	54,29%	80%	64,89%		0,33
3	Belo Horizonte - MG	90,24%	83,33%	84,69%		0,13
4	Boa Vista - RR	71,43%	80%	66,67%		0,27
5	Brasília - DF					
6	Campo Grande - MS	79,31%	100%	87%		0,11
7	Cuiabá - MT	60%	60%	64,29%		0,38
8	Curitiba - PR	68,42%	57,14%	82,09%		0,3
9	Florianópolis - SC	52,17%	75%	48,48%		0,41
10	Fortaleza - CE	39,53%	20%	... ...		0,7
11	Goiânia - GO	44,44%	71,43%	74,47%		0,36
12	João Pessoa -PB	44,44%	33,36%	58,06%		0,54
13	Macapá - AP	69,57%	100%	87,93%		0,14
14	Maceió - AL	47,62%	25%	54,39%		0,56
15	Manaus - AM	63,41%	50%	63,57%		0,41
16	Natal - RN	58,62%	62,5%	73,33%		0,35
17	Palmas - TO	63,16%	40%	59,57%		0,45
18	Porto Alegre - RS	88,89%	83,33%	85,29%		0,14
19	Porto Velho - RO	80,95%	66,67%	100%		0,14
20	Recife - PE	30,77%	11,11%	47,44%		0,7
21	Rio Branco - AC	35,29%	20%	39,24%		0,68
22	Rio de Janeiro - RJ	92,16%	85,71%	92%		0,1
23	Salvador - BA	34,88%	37,50%	41,38%		0,62
24	São Luís - MA	48,39%	22,22%	42,65%		0,62
25	São Paulo - SP	58,18%	62,50%	60,42%		0,39
26	Teresina - PI	27,59%	22,22%	23,81%		0,75
27	Vitória - ES	46,67%	42,86%	43,42%		0,55
0 - 0,33 = verde; 0,34 - 0,66 = amarelo; 0,67 - 1 = vermelho						

Normalização: Indicador de risco de corrupção = (100 - a média das forças e comissão) % 100

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012).

Com relação à Oposição nas Câmaras identificou uma resistência à mudança, porém ela se torna cada vez mais necessária e a cada momento é mais cobrada pela sociedade. Em pouco menos da metade das capitais, seus governos ainda são compostos por seus aliados ao governo. Porém a oposição aos poucos vem ganhando força, e tomando parte de outras composições, equilibrando assim os interesses, e talvez melhorando os serviços para suas comunidades. No entanto ainda vemos algumas oposições que com o tempo se tornam aliados ao governo atual.

Arcabouço legal das CPIs nas câmaras municipais

O resultado obtido na Tabela 6 a seguir nos revela que ainda faltam muitas informações a serem colocadas nas Leis Municipais, deixando brechas e aberturas para que vereadores tomem qualquer posição, podendo ser favoráveis apenas ao próprio governo.

Em relação ao quórum na aberturas das CPIs apenas Belém obteve um melhor desempenho do que as demais capitais, por definir um número mínimo de assinaturas dos vereadores, inferior que o da constituição. Porém negativamente aparece Salvador com 2/3, aumentando a quantidade de vereadores para a aprovação da abertura da CPI. A lei dos outros municípios acompanha a quantidade do quórum da Constituição Federal de 88.

Na limitação, segundo indicador, que fala sobre a quantidade máxima de CPIs, 13 capitais destacam-se positivamente, por não haver oportunidade de barrar novas CPIs sob a alegação de uma quantidade limite de investigação em andamento. São os municípios de Aracaju, Belo Horizonte, Boa Vista, Florianópolis, Macapá, Maceió, Porto Alegre, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, Teresina e Vitória. Por outro lado, estão Natal, Palmas e Recife com apenas o limite de 2 CPIs ao mesmo tempo, tornando negativa o impacto sobre a fiscalização na administração pública.

Em relação à ordem da fila, os municípios que os vereadores, em sua maioria, podem inverter essa ordem pela importância das CPIs, foram Fortaleza, Goiânia e Natal, impactando negativamente sobre a fiscalização.

Belém foi o único que mostrou a possibilidade de modificar o número máximo de CPIs, com o voto da maioria dos vereadores. Nos dois últimos indicadores precisa do voto da maioria da Câmara, onde há uma maior possibilidade de manobra, aumentando seu poder de influencia e manipulação no processo de abertura das CPIs, ocasionando impacto negativo sobre a fiscalização na administração pública.

Tabela 6 – O status legal das CPIs nas Assembleias Legislativas.

Capitais das UF		Lei - Quórum	Lei - Limitação	Lei - Fila	Lei -Modificar	
1	Aracajú - SE	1/3	-	-	-	
2	Belém - PA	1/5	3	-	maioria	
3	Belo Horizonte - MG	1/3	-	-	-	
4	Boa Vista - RR	1/3	-	-	-	
5	Brasília - DF		-	-	-	
6	Campo Grande - MS	1/3	5	-	-	
7	Cuiabá - MT	1/3	5	-	-	
8	Curitiba - PR	1/3	3	-	-	
9	Florianópolis - SC	1/3	-	-	-	
10	Fortaleza - CE	1/3	3	sim	-	
11	Goiânia - GO	1/3	3	sim	-	
12	João Pessoa -PB	1/3	3	-	-	
13	Macapá - AP	1/3	-	-	-	
14	Maceió - AL	1/3	-	-	-	
15	Manaus - AM	1/3	6	-	-	
16	Natal - RN	1/3	2	sim	-	
17	Palmas - TO	1/3	2	-	-	
18	Porto Alegre - RS	1/3	-	-	-	
19	Porto Velho - RO	1/3	3	-	-	
20	Recife - PE	1/3	2	-	-	
21	Rio Branco - AC	1/3	-	-	-	
22	Rio de Janeiro - RJ	1/3	-	-	-	
23	Salvador - BA	2/3	-	-	-	
24	São Luís - MA	1/3	-	-	-	
25	São Paulo - SP	1/3	5	-	-	
26	Teresina - PI	1/3	-	-	-	
27	Vitória - ES	1/3	-	-	-	

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012).

Já nas CPIs, que servem de instrumento de controle, faltam muitas análises e informações serem divulgadas; nas Leis Municipais,

98% das capitais copiam o parágrafo 3, art. 58, da CF de 88 e; a maioria não informou a quantidade de CPIs que podem ser abertas, se tem alguma classificação de prioridades e se podem ser alteradas o número máximo das CPIs.

Isso muito se deve à falta de um partido opositor ao governo, dessa forma muitos se acobertam e as punições são inexistentes. Outro fator que facilitaria a diminuição da corrupção é a redução do quórum mínimo para a abertura das CPIs, a permissão de mais comissões serem realizadas ao mesmo tempo, um prazo para elas serem concluídas e a não liberação das ordens das filas (alteração das CPIs por conveniência).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos mostraram que existem grandes déficits de informações básicas e essenciais a serem colocadas nas plataformas das câmaras Municipais. Mesmo que os índices indiquem uma perspectiva geral do desempenho das atividades de controle das leis e das instituições, a qualidade e quantidade de dados coletados, analisados e produzidos, geraram uma vasta gama de informações importantes para ferramentas de prevenção e combate a corrupção.

No controle orçamentário precisa de uma atuação mais clara e punitiva das leis para com os municípios. No controle interno mostrou que o governo não se importa com as auditorias analisando o controle de suas contas, onde possam planejar e organizar seus setores, com o propósito de que tenham mais autonomia administrativa e orçamentária. Na oposição das câmaras identificou que os partidos opositores aos poucos estão conseguindo seu espaço nas câmaras municipais. Esta última análise é muito importante para a abertura ou não de CPIs, pois em 98% das capitais precisa da maioria da câmara para que as CPIs sejam autorizadas, dificultando o combate à corrupção.

Contudo, foi verificado que quanto mais os governos das capitais brasileiras não informam, não divulgam e não alimentam os bancos de

dados em tempo atual sobre suas ações, análises, prazos e resultados, menos transparentes eles são, dessa forma, identificamos que os mesmos têm mais probabilidade de serem corruptos.

Quanto mais os partidos forem aliados ao atual governo, a probabilidade desde governo realizar ações voltadas à sociedade se torna menor, junto com isso está associado à autorização das CPIs, fazendo com que o governo dificulte as autorizações das fiscalizações e facilite as atuações do governo em fazer o que convêm aos seus interesses. Com esses dados verificou-se que ainda há muito que ser feito, melhorado o governo perante a sociedade; as leis e ferramentas já existem, precisa que sejam executados e que os portais sejam alimentados.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição Federal**. Título III Da Organização do Estado. Capítulo IV Dos Municípios. Art. 31. 1988.

BRASIL, Lei Complementar n 101 de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

BOVAIRD,; LOFFLER, Elke . Public Management and Governance. Editor: Routledge; Edición: 1, 2003.

COELHO, H.: **Tecnologias de informação**. Lisboa: D. Quixote, 1986.

SOUZA, Adenisio Álvaro Oliveira et al. Cartilha **Controle Social** Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo Brasília. 3. ed. Distrito Federal, 2012.

Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI. **3. ed. Panorama do Controle Interno no Brasil – CONACI 2017** / Organizadores

Roberto Paulo AMORAS, Gustavo Gonçalves UNGARO, Olavo Gomes PEREIRA, Norma Conceição Melo Lima da ROCHA e Raphael Rodrigues SORÉ. Brasília: CONACI, 2017.

DINIZ, Gleison Mendonça. **O Estado da transparência digital de portais eletrônicos:** um instrumento de auxílio à Gestão Pública. Internet Como Instrumento de Transparência nos Governos dos Estados e Municípios. Painel 32/ 02. X Congresso CONSAD, Brasília 2017.

DRECHSLER & KATTEL. Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly adieu NPM!, NSPAcee Journal of Public Administration and Policy, special issue on: Distinctive European model, the Neo-Weberian state, 2008. Vol. 1, n. 2.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública:** uma questão de cidadania. Especialização em Orçamento Público. Brasília 2010.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Transparência e controle social na administração pública.** UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças – Departamento de Ciências Contábeis. Rio de Janeiro, 2013.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da Opacidade à Transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação No Brasil Cinco Anos Depois. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 4, 2018.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; CARVALHO, Hilda Alberton e CORRÊA, Dayanne Paretti. **Governança Pública e Governabilidade:** *Accountability* e *Disclosure* possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado**.** REPeC, Brasília, v. 7, n. 1, art. 6, p. 91-

104, jan./mar. 2013. Disponível online em www.repec.org.br. Acesso em 28 de Nov de 2017.

PRATES, Wlademir Ribeiro. **Governabilidade, governança e accountability.** Administração Pública 2014.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz, CGRAI/OGU. **Aplicação da lei de acesso à informação na administração pública federal**. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União da 2. ed. Revista, Atualizada e Ampliada Ministério da Transparência, Fiscalização da Controladoria-Geral da União. Brasília, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm; FERREIRA, Valeriano Mendes. **Sistemas de integridade nos estados brasileiros**. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 1. ed. São Paulo, 2012.

TEIXEIRA, M.; CRUZ, M.; SILVA, T. **Controle interno em municípios brasileiros:** uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da controladoria geral da união. Revista de Gestión Pública | Volumen III, Número 2 | Julio-Diciembre 2014 | ISSN 0719-1820, p. 297-328.

THOMAS, P. G. "Accountability", in, Guy, P. e Pierre, J. (Eds.), Handbook of Public Administration, London: Sage. 2003.

Acesso à Informação, Governo Federal. LAI: A Lei de Acesso à Informação. s.d. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em 18 de junho de 2018.

Acesso à informação, governo federal. mapa do Decreto nº 7.724. s.d. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao/mapa-do-decreto-no-7.724. Acesso em 18 de junho de 2018.

A LRF COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA EM 2018:
uma avaliação de sua obediência frente às despesas com pessoal

Vanusa Virgínia da Silva
Fernando José Vieira Torres
Jean Santos Nascimento

INTRODUÇÃO

A gestão pública pode valer-se do orçamento como um mecanismo basilar para gerir os recursos públicos a fim de aplicá-los de forma eficiente visando o bem estar social. Os gestores e a sociedade devem conhecer o orçamento, pois além de conter as receitas e as despesas públicas, serve para alocar os recursos financiados pelo contribuinte por meio dos tributos e determinar os objetivos e as metas no curto, médio e longo prazo para suprir as carências mais urgentes pela maioria da população.

Para Matias-Pereira (2017), a LRF é adotada como um código de conduta para os governantes no âmbito federal, estadual, municipal e pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além de caracterizada como um instrumento de modernização das Finanças Públicas no Brasil, sendo um marco institucional e cultural para oportunizar o controle social no país.

O surgimento da LRF promoveu o aumento da busca por informações sobre orçamento público, receitas, despesas e

especialmente para controlar os gastos com pessoal, em virtude do elevado percentual possível de comprometimento de recursos com tal elemento de despesa, visto que o índice de Despesa Total com Pessoal permitido para União compreende 50% da Receita Corrente Líquida. Já os municípios e os estados podem gastar com DTP até 60% da RCL. Destaca-se ainda que em alguns municípios esse gasto chega até mesmo num valor maior que o permitido.

Ao propor o estudo e a verificação da questão dos limites de pessoal para subsidiar a gestão pública municipal, Gerigk (2010) enfatiza a relevância da LRF para os municípios de pequeno porte, porque possivelmente têm menor competência técnica no seu corpo funcional, normalmente apresentam grau inferior de despesa por munícipe e a população uma categoria de renda mais baixa. O mesmo autor afirma ainda que os municípios destacam-se pela sua estrutura organizacional, conferindo maior proximidade com a população para identificar os problemas locais e provavelmente solucionar as demandas.

Considerando isso, os municípios podem ser agentes transformadores da realidade local administrando as fontes de arrecadação e aplicando em projetos e atividades demandados pela sociedade. Isto é, possibilitando a melhor distribuição dos recursos municipais, promovendo a boa gestão do dinheiro público e garantindo também a transparência.

Busca-se evidenciar o papel da LRF junto ao orçamento público como indispensável para melhorar a administração pública, em razão de não ser apenas um mero documento formal, mas de produzir informações para oferecer transparência das ações e possibilitar a comunicação dos gestores com a sociedade para efetivamente exercer o controle social. Neste trabalho, mais especificamente, procura saber se o cumprimento das normas fiscais afetam as despesas com pessoal. Parte-se da hipótese de que esse cumprimento exerce uma redução nestas despesas para o período em que as informações foram apuradas.

Diante do exposto, então, o objetivo geral deste estudo foi investigar os gastos com pessoal dos municípios do Estado da Paraíba no ano de 2018. Para alcançar o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos: *(1)* Averiguar o total gasto com pessoal nos municípios paraibanos no ano de 2018;*(2)* Analisar os demonstrativos gastos conforme os Relatórios de Gestão Fiscal – RGF e Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO;*(3)* Verificar o cumprimento dos limites instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00; *(4)* Padronizar os dados coletados utilizando o *Excel e Tableau*; *(5)* Elaborar um perfil dos municípios investigados com o auxílio do referencial teórico e do *software Stata 11*; *(6)* Determinar alguns dos fatores determinantes deste gasto com pessoal.

Para o modelo econométrico utilizado nesta pesquisa foram definidas as seguintes variáveis: Despesa Total Pessoal do Município (DTP/ Dependente), População do Município (POP/Independente), Quota-Parte do IPVA do Município (IPVA/Independente), Transferências de Receitas Oriundas da União para o Município (TU/Independente), Transferências de Receitas Oriundas do Estado para o Município (TE/ Independente), Receita Tributária Total do Município (RT/Independente), Regras Fiscais LRF (RF/Controle), Segunda Gestão de Prefeito Reeleito (2MAND/Controle), Prefeito Aliado Político do Governador (ALI/Controle). Maiores detalhes foram tratados na metodologia do trabalho.

Portanto, diante dos objetivos, esta pesquisa foi realizada com o intuito de fornecer ao gestor público uma visão mais abrangente da situação do gasto com pessoal face aos limites determinados pela LRF, com base nos dados publicados pelos sites no **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro –** SICONFI, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE devido à viabilidade de acesso aos dados dos municípios disponibilizados de modo eletrônico em razão da LRF.

Isto posto, o Capítulo foi estruturado em cinco seções, a saber: *(1)* Introdução (2) Referencial Teórico, *(3)* Aspectos Metodológicos, *(4)* Discussão dos Resultados e *(5)* Considerações Finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção é baseada na conceituação e aspectos legais da despesa com pessoal, agregado com estudos anteriores que identificaram variáveis com interferência na sua gradação. São tratadas questões de ordem orçamentária e das normas que as cercam.

Orçamento público

Além de ser uma peça contábil de instrumento de planejamento da receita e da despesa, o orçamento pode ser utilizado como ferramenta de controle para os gestores e fiscalização pelos cidadãos quanto à correta aplicação dos recursos públicos. As leis orçamentárias orientam a gestão das finanças públicas, porém os valores estimados no orçamento não têm caráter impositivo, assim não é atribuída a gestão realizar todas as receitas previstas e despesas fixadas. No entanto, como são inúmeras as demandas sociais e os recursos para atendê-las são escassos, a administração deve ser adequada, eficaz e eficiente para priorizar os interesses coletivos. O orçamento público tem vários normativos para orientar desde a sua elaboração, execução até o controle e divulgação, que serão apresentados a seguir.

Principais dispositivos legais do orçamento público

Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 prevê normas gerais de tributação e do orçamento público brasileiro. Primeiramente, trata do Sistema Tributário Nacional e das competências tributárias de cada ente federativo nos seus Artigos 145 a 162. Em seguida, sobre Finanças Públicas e especificamente a respeito de orçamentos nos seus Artigos

165 a 169, logo todas as leis referentes ao orçamento devem estar em consonância com os preceitos da constituição.

Como os Municípios possuem receitas classificadas em recursos próprios e de transferências, a CF de 88 determina no seu art. 156 a competência municipal para instituição de impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI e sobre os Serviços de qualquer natureza – ISS.

Quanto às transferências constitucionais regulamentadas nos Art. 158 e 159, refere-se que as receitas tributárias dos Municípios incluem que o **Estado** deve destinar 25% do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Enquanto a **União** deve destinar aos municípios:

- 23,5% do imposto sobre produtos industrializados – IPI e do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- O produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- 25% do IPI-Exportação destinados aos Estados exportadores;
- 25% da contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE;
- 50% do imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR;

Deste modo, apresentamos abaixo a tabela com as principais receitas atribuídas aos municípios tanto por meio próprio como através de transferências:

Tabela 01 – Principais receitas municipais

Receitas Próprias de Imposto e Contribuição	Percentual da receita de impostos e contribuições, da União e dos Estados, transferidos aos municípios, conforme tipo de imposto	
Município	**Estado**	**União**
ISS	25% do ICMS	FPM (23,5% do IPI e do IR)
IPTU	50% do IPVA	IR retido na fonte pela Prefeitura (*)
ITBI		25% da Cide destinada aos Estados
Contribuição do Regime Próprio		25% do IPI-Exportação (Estados exportadores)
de Previdência, quando houver		50% do ITR

Nota: (*) Por orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, a retenção do IR pelas prefeituras deve ser classificada como receita própria. Base sobre a qual incide o desconto do Fundeb.

Fonte: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM; Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (2008).

Gerigk (2010) afirma que os municípios para desempenhar suas atividades e cumprir seus fins necessitam adquirir meios financeiros através da exploração de seu patrimônio, das contribuições representadas pelos tributos municipais e da participação nas receitas do Estado e da União.

Portanto, sendo relevante estudar as receitas como variáveis que podem influenciar o comportamento das despesas com pessoal.

Lei nº 4.320/1964

A Lei nº 4.320/1964 regulamenta normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Essa lei estabelece a discriminação da receita e da despesa da Lei do Orçamento; o conteúdo, a forma e a elaboração da proposta orçamentária; a elaboração do orçamento; o exercício financeiro; os créditos adicionais; a execução orçamentária da receita e da despesa, além da programação da despesa; os fundos especiais; o controle da execução orçamentária, quanto ao controle interno e externo; a contabilidade Orçamentária e Financeira, Patrimonial e Industrial e os balanços.

O Art. 34 da Lei nº 4320/1964 determina que o exercício financeiro coincida com o ano civil, portanto a execução do orçamento começa no dia 1º de janeiro e encerra em 31 de dezembro. Silva (2014) afirma que para atender a anualidade do orçamento é essencial que não apenas o município, mas o Estado e a União aprovem seus orçamentos até o término do ano anterior, em razão de parte considerável dos recursos municipais serem originados de transferências legais e constitucionais.

Lei Complementar nº 101/2000

O advento da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas e limites para as finanças públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, subsidiando os gestores na administração do patrimônio público.

A LRF visa reforçar a atividade de planejamento através do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, com a vinculação entre esses instrumentos e a execução dos gastos, passando a gerar de fato resultados para o acompanhamento da gestão. Assim, dando maior ênfase ao aspecto

gerencial do orçamento para o controle das contas públicas por parte da população e dos gestores. De acordo com o Art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 o projeto de lei orçamentária anual, deverá ser compatível com o PPA, com a LDO e com aquela própria lei.

A Receita Corrente Líquida - RCL é o parâmetro utilizado para aplicar os limites de gastos com pessoal de acordo com as esferas e os poderes, sendo obtida segundo o Art. 2º, IV da LRF pelo:

> Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do Art. 201 da Constituição. (BRASIL, 2000).

Quanto a Despesa Total com Pessoal – DTP, a LRF conceitua no Art. 18 como:

> Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000).

Além disso, acrescentam-se a despesa total com pessoal no Art. 18 § 1º da LRF os gastos com contratos de terceirização de mão-de-obra quando substituem servidores e empregados públicos, os quais serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

O Art. 18, § 2º da LRF descreve que para apuração da despesa total com pessoal - DTP é somado o valor efetuado no mês com os gastos dos onze meses imediatamente anteriores conforme o regime de competência.

A DTP não poderá ultrapassar os limites sobre a RCL estabelecidos para União, Estados e Municípios em cada período de apuração de acordo com os Art. 19 e 20 da LRF, verificados ao final de cada quadrimestre, discriminados no quadro abaixo:

Tabela 02 – Limite de gastos com pessoal baseado na LRF

Gastos com pessoal	Esfera federal	Esfera estadual	Esfera municipal
Executivo	40,90%	49,00%	54,00%
Legislativo	2,50%	3% (incluindo TCE)	6% (incluindo TCM)
Judiciário	6,00%	6,00%	-
Ministério Público	0,60%	2,00%	-
TOTAL	**50,00% da RCL**	**60,00% da RCL**	**60,00% da RCL**

Fonte: Elaborada pelos autores com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (2019).

Além dos limites máximos de 50% (cinquenta por cento) da RCL para a União e de 60% (sessenta por cento) da RCL para os Estados e Municípios, a LRF também estipula dois níveis de gastos com pessoal. Caso ultrapasse 90% (noventa por cento) da RCL denomina-se limite de Alerta e quando exceder a 95% (noventa e cinco por cento) da RCL denomina-se limite Prudencial. Estes níveis proporcionam maior controle por parte dos gestores públicos, a fim de realizar medidas antes de extrapolá-los para equilibrar as contas públicas.

Transparência das contas públicas

A participação dos cidadãos é bastante importante para o atendimento das demandas coletivas sociais. Apesar da dificuldade

em encontrar e interpretar as informações sobre as contas públicas, cada vez está sendo dada maior clareza ao planejamento, as receitas e despesas executadas pelo governo.

Para Silva (2011) os estudos dos ciclos políticos de curto prazo, compreendidos como a execução do orçamento de receita e despesa, apontam que a transparência tem grande vinculação com a responsabilidade fiscal uma vez que evidencia a capacidade de resposta dos governos aos cidadãos, isto é, o dever de informar e explicar seus atos na gestão pública.

Assim, a transparência obteve mais publicidade com a promulgação da LRF para proporcionar a sociedade acesso as informações concernentes aos atos dos governantes, pois a lei fixa no seu Art. 48 como instrumentos de transparência da gestão fiscal:

- Os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal; e
- As versões simplificadas desses documentos.

Quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, deve ser apresentado com periodicidade bimestral, contendo balanço orçamentário e também demonstrativos de execução das receitas e das despesas, como a apuração da receita corrente líquida conforme os Art. 52 e 53 da LRF.

Com relação ao Relatório de Gestão Fiscal, esse tem periodicidade quadrimestral e inclui comparativo com os limites da despesa total com pessoal especificando o valor com inativos e pensionistas segundo os Art. 54 e 55 da LRF.

Lei Complementar nº 131/2009

A Lei Complementar nº 131/2009, também conhecida como Lei da Transparência, modificou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos dispositivos relativos à transparência da gestão fiscal.

Essa lei alterou o Art. 48 da LRF, determinando que a transparência será assegurada também através do apoio à participação popular e realização de audiências públicas, no decorrer da elaboração e discussão das leis orçamentárias; da disponibilização a sociedade de informações pormenorizadas em tempo real em meios eletrônicos de acesso público a respeito da execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; além da adoção de sistema integrado de administração financeira e controle.

Estudos anteriores

Pesquisas anteriores destacaram a importância da despesa com pessoal no entendimento do gasto público, assim como as variáveis que foram estabelecidas neste estudo, dentre as publicações mais recentes, pode-se destacar o trabalho de Lucena e Filho (2018) que buscaram avaliar se as receitas tributárias (receitas próprias) e as transferências constitucionais (FPM) têm relação com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Já Souza, Silva e Morais (2017) investigaram se existe manipulação fiscal em períodos eleitorais avaliando qual a influência dessa composição sobre a probabilidade de reeleição do grupo político do gestor público, as evidências apontaram que os gastos com pessoal e encargos sociais - PES e investimentos - INV exercem influência negativa e positiva respectivamente, a pesquisa concluiu que, de modo geral, a composição dos gastos públicos influência de forma significativa a probabilidade de reeleição do grupo.

Morais, Queiroz e Souza (2017) analisaram a influência de fatores políticos sobre o índice de gastos com pessoal - IGP definido pela lei

de responsabilidade fiscal, considerando o IGP uma variável fiscal com limitações legais, para analisar a presença de manipulações políticas, foram verificados a influência de três fatores políticos: o ano eleitoral - QAM, a mudança de prefeitos -MPM e o mandato eleitoral PME, a pesquisa concluiu que a presença de limitações legais pode amenizar os ciclos político-orçamentários.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Considerando os objetivos do trabalho, nesta seção são destacados os procedimentos metodológicos para a realização do estudo.

A pesquisa em questão pode ser classificada quanto à natureza como aplicada, possibilita utilizar o conhecimento na prática para acompanhamento da gestão fiscal dos municípios, quanto aos objetivos como exploratória e descritiva, identifica e apresenta variáveis independentes que influenciam a variável dependente Despesa com Pessoal; quanto aos procedimentos como bibliográfica e documental, busca em livros, artigos, teses, dissertações, legislações, relatórios de gestão fiscal e resumido de execução orçamentária; e quanto à forma de abordagem do problema como quantitativa, analisa através de métodos estatísticos dados sobre receitas e despesas dos municípios para obter correlações. A seguir destacam-se os seguintes pontos: descrição da amostra, tipo de dados, coleta e tratamento dos dados, interpretação dos dados, estatísticas básicas das variáveis e modelo econométrico.

Descrição da amostra

A Paraíba é um estado da região Nordeste do Brasil com 223 municípios, inicialmente foram desconsiderados aqueles com população de até 10.000 (dez mil) habitantes, a amostra passou a ser de 88, em seguida houve a identificação das cidades que disponibilizavam

todas as informações necessárias para o estudo, sendo excluídos mais 11 municípios, consequentemente, o estudo foi realizado com 77 municípios, no período de março a julho de 2019.

O universo da pesquisa compreendeu os 223 municípios do Estado da Paraíba, a amostra final foi composta por 77 municípios, que corresponde a 34,53% do universo. A amostra classifica-se como não probabilística intencional devido à aplicação de filtros sendo reduzida para 77 cidades, de acordo com os seguintes critérios adotados: *(1)* cidades acima de 10.000 habitantes e *(2)* todas as variáveis disponíveis para a coleta. Consequentemente, foram excluídos 145 municípios paraibanos em função de terem população inferior a 10.000 habitantes ou não apresentarem os dados relativos a todas as variáveis analisadas.

Tipo de dados

A técnica da documentação indireta utilizada nesta pesquisa documental e bibliográfica inclui como tipo de instrumento as fontes primárias e secundárias, o estudo quanto ao horizonte de tempo apresenta corte transversal, com dados relativos ao exercício de 2018, esta seleção ocorreu em virtude de ser o mais recente ano das demonstrações contábeis divulgadas pelas prefeituras do estado da Paraíba. De acordo com o modelo adotado nesta pesquisa foram utilizadas as seguintes variáveis dependentes e independentes para análise do comportamento das despesas com pessoal das prefeituras, sendo apresentado de forma resumida no quadro abaixo:

Quadro 01 – Resumo das variáveis

Variáveis	Descrição	Fonte
VARIÁVEL DEPENDENTE		
DTP	Despesa Total com Pessoal do Município	SICONFI
VARIÁVEIS INDEPENDENTES		
POP	População Total do Município	SICONFI/ IBGE
IPVA	Quota-Parte do IPVA do Município	SICONFI
RF	*Dummy* para as Regras Fiscais LRF	SICONFI/LRF
TU	Transferências de Receitas Oriundas da União para o Município	SICONFI
TE	Transferências de Receitas Oriundas do Estado para o Município	SICONFI
RT	Receita Tributária Total do Município	SICONFI
2MAND	*Dummy* para Segunda Gestão de Prefeito Reeleito	TSE
ALI	*Dummy* para Prefeito Aliado Político do Governador	TSE

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de SICONFI, IBGE, LRF, TSE (2018).

Coleta e tratamento dos dados

A coleta de dados foi realizada no período de março a julho de 2019, após este procedimento, eles foram tabulados em planilha eletrônica. De modo mais específico, foram realizados os seguintes passos para tratamento dos dados e obtenção das referidas variáveis:

1. No site do SICONFI, em consulta a base de dados Finanças do Brasil – FINBRA foram baixadas informações do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO relativas ao exercício de 2018, tendo

como escopo os municípios do estado da Paraíba e o Poder Executivo;

2. No site do IBGE foi obtido o quantitativo da população estimada de 2018 na Paraíba e o PIB dos municípios;

3. No site do Tribunal Superior Eleitoral - TSE foi consultado no resultado das eleições se era a segunda gestão de prefeito reeleito e também se o prefeito de cada município era aliado político do governador, sendo os dados transformados em classificação binária conforme variável *dummy*;

4. Em seguida, foram filtradas as informações em planilha eletrônica *Excel* dos dados dos municípios com mais de 10.000 habitantes; e

5. Posteriormente, foram comparadas no *Tableau* as informações constantes dos municípios que possuíam todas variáveis do estudo, obtendo-se a amostra final, para assim efetuar a regressão linear múltipla.

Ressalta-se que o banco de dados FINBRA surgiu em virtude do art. 51 da LRF, pois determina que Estados e Municípios devem encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União para divulgação pública em meio eletrônico. Deste modo, o Tesouro Nacional recebe informações contábeis e fiscais enviadas pelos dois entes da Federação sobre a sua execução orçamentária e financeira e disponibiliza pela internet para consulta por qualquer cidadão. Para análise do modelo de regressão linear múltipla sobre a variável *dummy* utilizamos a classificação binária, conferindo valor igual a zero (0) para atributo "não" e valor igual a um (1) para atributo "sim", sendo as variáveis desse estudo descritas da seguinte forma:

- **RF** = *Dummy* para as Regras Fiscais LRF, assume (0) para municípios que não cumprem a LRF com DP > 0,54 e (1) para municípios que cumprem a LRF com DP <= 0,54;
- **2MAND** = *Dummy* para segunda gestão de prefeito reeleito, assume (0) para prefeito não reeleito e (1) para prefeito reeleito;
- **ALI** = *Dummy* para prefeito aliado político do governador, assume (0) para prefeito não aliado político do governador e (1) para prefeito aliado político do governador.

Interpretação dos dados

Os dados coletados da DTP sobre a RCL do 3º (terceiro) quadrimestre do ano de 2018 do Relatório de Gestão Fiscal contêm despesas e receitas do mês de dezembro e dos 11 (onze) meses anteriores, compreendendo todo o exercício de 2018.

A DTP tem como denominador a RCL, portanto a arrecadação de tributos impacta diretamente no cálculo do índice de pessoal, logo o aumento na obtenção de receita proporciona maior capacidade de gastos com esse item de despesa.

Para interpretação dos dados foi utilizado o modelo estatístico de regressão linear dos índices técnicos elaborados a partir dos demonstrativos de receitas e despesas das prefeituras paraibanas, da quantidade populacional dos municípios e do estado da Paraíba, de dados eleitorais sobre o mandato dos prefeitos e os partidos políticos, para verificar a conformidade com a LRF.

Estatísticas básicas das variáveis

A variável de maior interesse na pesquisa são as Despesas com Pessoal (DTP). Desta forma, esta seção pretende mostrar as estatísticas

básicas desta variável para 77 municípios paraibanos em 2018, bem como a correlação entre todas as variáveis utilizadas no modelo econométrico cujo tamanho da amostra é também de 77 observações. O objetivo é permitir uma melhor avaliação das informações resultantes das manipulações dos dados.

O Quadro 02 evidencia as estatísticas básicas de DTP, quais sejam: média, desvio padrão, valores mínimos e máximos e amplitude. Uma breve observação já mostra que o desvio padrão de DTP é mais que o dobro da média da variável. Isso evidencia a heterogeneidade entre os dados municipais de tal forma que aparecerão problemas de heterocedasticidade no modelo econométrico a ser utilizado adiante, demandando, portanto, as devidas correções.

Quadro 02 – Estatísticas básicas da variável Despesas com Pessoal dos municípios paraibanos em 2018

Estatística	**Valor em R$**
Média	48.133.792,34
Desvio Padrão	118.141.531,92
Valor mínimo	11.180.522,30
Valor máximo	944.042.731,10
Amplitude	932.862.208,80

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2019).

Ao se observar a diferença entre o valor máximo e mínimo da variável Despesas com Pessoal dos municípios paraibanos em 2018, a amplitude chega a R$ 932.862.208,80, muito próximo ao valor máximo, indicando novamente que há grande dispersão entre os valores e a necessidade de ajustes mais sofisticados para contornar problemas com os coeficientes da regressão. Adianta-se que se aplicou logaritmo aos dados e correção para a heterocedasticidade.

Quadro 03 – Correlação entre as variáveis

Variáveis	DTP	POP	IPVA	TU	TE	RT	RF	2MAND	ALI
DTP	**1,000**								
POP	0,996	**1,000**							
IPVA	0,976	0,975	**1,000**						
TU	0,994	0,997	0,983	**1,000**					
TE	0,992	0,981	0,972	0,978	**1,000**				
RT	0,966	0,960	0,996	0,969	0,971	**1,000**			
RF	0,085	0,100	0,142	0,116	0,104	0,148	**1,000**		
2MAND	0,206	0,214	0,212	0,214	0,204	0,204	0,109	**1,000**	
ALI	-0,137	-0,152	-0,133	-0,153	-0,112	-0,118	-0,058	0,000	**1,000**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2019).

Quanto às correlações das variáveis utilizadas no modelo de regressão, o Quadro 02 mostra que há fortes correlações positivas entre as variáveis DTP, POP, IPVA, TU, TE e RT, todas não binárias. Esse fato indica que o modelo poderia apresentar multicolinearidade, e foi o que aconteceu. A literatura econométrica sugere alguns procedimentos corretivos, como a retirada de uma ou mais variáveis ou até mesmo 'nada fazer'[1]. Esta foi a opção adotada, pois se entendeu que o benefício das informações prestadas pelos coeficientes das variáveis mantidas no modelo superaria os custos da ausência destes.

Destaca-se que o tamanho da população é a que guarda maior correlação positiva com DTP, mas também que a correlação desta com as transferências fiscais (TU, TE e IPVA) e com as receitas tributárias é muito forte. Isto é, quanto maior a quantidade de habitantes dos municípios, maior a arrecadação de receitas de transferências e próprias, consequentemente influencia o crescimento dos gastos com pessoal.

Com relação às variáveis binárias (*dummies*), RF, MAND e ALI, estas mostraram correlações relativamente baixas entre elas e com as demais variáveis. A variável RF é emblemática, pois, apesar de apresentar baixa correlação com as variáveis, esta é ainda mais baixa com a variável

DTP, sugerindo que o cumprimento com as regras da LC 101/2000 e CF/88 tem pouca relação com o aumento das despesas com pessoal, entretanto, vale alertar que apenas 29% dos municípios cumpriram com as regras. Assim, pode-se sugerir que uma obediência maior implicaria numa correlação também maior (e positiva).

A variável ALI, além de ter mostrado baixa correlação com as variáveis, apresentou valores negativos com todas elas, com exceção de MAND cuja correlação foi nula. Esse fato indica que estar aliado ao governo estadual se relaciona inversamente, apesar de fraca, com DTP e demais variáveis fiscais e políticas.

Modelo econométrico

O modelo econométrico estimado com todas as variáveis em logaritmos, exceto as *dummies*, foi o seguinte:

$$LN_DTP_i = \alpha_0 + \alpha_1 LN_POP_i + \alpha_2 LB_IPVA_i + \alpha_3 LN_TU_i + \alpha_4 LN_TE_i + \alpha_5 LN_RT_i + \alpha_7 RF_i + \alpha_8 2MAND_i + \alpha_9 ALI_i + w_i \quad (01)$$

Em que:

LN_DTPi =	despesas com pessoal do município *i* no ano de 2018, sendo *i* o *i-ésimo* município, tal que *i* = 1, 2, .., n;
LN_POPi =	população do município *i*;
LB_IPVAi =	quota-parte do IPVA do município *i*;
LN_TUi =	Transferências da União para o município *i*;
LN_TEi =	Transferências do estado para o município *i*;
LN_RTi =	Receita tributária do município *i*;
RFi =	*Dummy* indicadora do cumprimento da LRF e CF no município *i*, sendo 1 se o município cumpre as regras e 0 em caso contrário;
2MANDi =	*Dummy* indicadora se o prefeito do município *i* está no segundo mandato, sendo 1 se ele está no segundo mandato e 0 em caso contrário;
ALIi =	*Dummy* indicadora se o prefeito do município *i* é aliado político do governador do estado, sendo 1 se ele é aliado e 0 em caso contrário; e
w_i =	termo de erro das estimativas de DTPi.

O modelo foi estimado pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) a partir do *software Satata 11*. Sobre os resultados foram aplicados testes de multicolinearidade e heterocedasticidade. No primeiro caso, aplicou-se o teste de Inflação da Variância e o problema foi detectado, entretanto, nada foi feito por quis saber a importância da informação de cada variável. No segundo caso, aplicou-se testes de Breusch-Pagan e White e o problema foi encontrado[2]. Neste caso, aplicou-se a correção de White para corrigir os erros associados aos coeficientes.

No modelo econométrico, o uso de variáveis em logaritmo ocorreu em virtude de se querer mostrar os efeitos em percentuais. A vantagem de tal abordagem é que o resultado já é a elasticidade de uma variável contra a outra e ele não carece de unidade de medida, basta apresentá-lo e fazer a devida interpretação. As variáveis *dummies* são interpretadas em termos de efeito incremental em relação às variáveis do modelo. Em todos os casos, os coeficientes são estimados mantendo tudo o mais constante, ou seja, em termos de efeitos parciais, analisando uma variável de cada vez considerando todas as demais inalteradas.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção são expostos os resultados encontrados de acordo com o modelo econométrico já descrito anteriormente, em seguida feita uma comparação entre a DTP e as variáveis POP, IPVA, TU, TE, RT, MAND e ALI.

Quadro 04 – Efeito de variáveis selecionadas sobre a despesa pública com pessoal em municípios paraibanos em 2018

Variável dependente: DTP (Despesas com Pessoal)		
Variáveis Explicativas	Coeficientes	*p-valores*
LN_POP	0,3708	0,005
LN_IPVA	- 0,0980	0,027
LN_TU	0,3915	0,001
LN_TE	0,2525	0,000
LN_RT	0,0660	0,169
RF	- 0,2027	0,000
2MAND	- 0,0039	0,893
ALI	- 0,0106	0,757
Constante	3,2113	0,003
Estatísticas de pós estimação		*p-valores*
n = 77	F(8, 68) = 426,12	0,000
R^2 ajustado = 0,9780	*Breusch-Pagan = 0,92*	*0,338*
	White = 53,50613	*0,091*

Notas: As estatísticas para heterocedasticidade de Breusch-Pagan e White se referem aos resultados antes da aplicação da correção robusta de White, que corrigiu os erros.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2019).

O presente modelo foi estimado e aplicaram-se testes de detecção de heterocedasticidade de Breusch-Pagan e White, cujos valores são mostrados no Quadro 02. Neste caso, os testes foram divergentes, sendo que a indicação de heterocedasticidade foi feita pelo teste de White e, por isso, fez-se a correção dos erros pela estimação robusta de White.

As estimativas no Quadro 04 mostram que 98,7% das variações em DTP são explicadas pelas variações das variáveis explicativas do

modelo. A estatística *F* foi significativa e indica que, em conjunto, as variáveis do modelo explicam a variável DP.

Com relação aos coeficientes, os resultados mostram que a variável LN_DTP é afetada com significância aceitável por quase todas as variáveis, com exceção das *dummies* 2MAND e ALI, que representam o segundo mandato do prefeito e se este é aliado político do governador, respectivamente. O termo "Constante" tem apenas interpretação mecânica e não receberá comentários, entretanto, o efeito diferencial das *dummies* leva em consideração as outras variáveis de referências e a Constante absorve os efeitos destas variáveis.

Atenção é dada à variável LN_RT, cujo nível de significância foi de 16,9%. Esse valor mostra a probabilidade de se cometer o Erro do Tipo I, de forma que, em estimativas em 100 amostras repetidas e obtidas de forma aleatória, o valor do coeficiente estimado (0,0660) estaria errado em aproximadamente 17 vezes dos casos. Para muitos estudos em Ciências Sociais, esse valor é considerado alto pois tendem a aceitar 10% ou menos de significância, mas outros aceitariam uma significância até maior que 16,9% por se tratar justamente de um estudo que envolve a natureza humana das Ciências Sociais. Então, a situação fica por conta do cientista.

Verifica-se, então, que, tudo o mais constante, um aumento de 1% na população municipal faz com que os gastos com pessoal aumentem em 0,37% em média. Também poder-se-ia o múltiplo 10 e dizer que se o aumento na população é de 10% os gastos aumentam em 3,7%. Este fato mostra novamente a pressão populacional exercida sobre este tipo de conta pública. E novamente pode-se pensar de forma inversa, apontando-se que uma redução de 1% na população provoca uma redução dos gastos com pessoal em 0,37% aproximadamente (ou em 3,7% se se explorar o múltiplo 10).

Quanto ao efeito percentual do IPVA sobre as despesas com pessoal, os resultados mostram que, em média, quando a quota desse tributo recebida pelos municípios aumenta em 1%, as despesas

caem 0,1%, aproximadamente. Como antes, quando se apresentou os resultados em nível na seção 2.2, este efeito merece uma discussão à parte, apesar de que algo já foi dito nesta seção.

Quanto às transferências fiscais, um aumento de 1% naquelas recebidas pela União provoca um aumento de 0,39% nos gastos enquanto as recebidas pelo estado fazem estes aumentarem em 0,25%. Isso mostra que as transferências originadas na União têm um efeito expansionista ainda mais forte que as do próprio estado, confirmando os resultados dos valores em nível, como discutido na seção 2.2.

À parte a discussão sobre significância da variável representativa da arrecadação tributária, o coeficiente de LN_RT mostra que 1% de aumento na arrecadação expande os gastos com pessoal em 0,07% aproximadamente, que é bastante inferior aos efeitos das transferências apontados anteriormente. Isso parece indicar que angariar receitas a partir dos esforços do fisco municipal acaba por exercer um controle maior sobre os gastos com pessoal do que quando receitas são recebidas simplesmente via transferências, sem sacrifícios dos recursos do município.

Por fim, se os municípios cumprem as regras da LRF e da CF, os gastos com pessoal diminuem em 0,21% aproximadamente, indicando novamente um controle sobre essa conta. Este fato é evidenciado pelo coeficiente de RF, que indicam esse cumprimento. Isso mostra novamente a importância de se seguir as normas de finanças públicas de forma responsável. Cabe considerar que no conjunto de municípios tratados apenas 29% cumpriram com estas normas fiscais. Então fica evidenciado a importância da obediência normativa no controle dos gastos com pessoal, e, como consequência, do total dos gastos, dado que aquele é de longe a mais importante das despesas.

Conclui-se, portanto, que, enquanto o aumento populacional e a entrada de recursos nos cofres municipais em forma de transferências e arrecadação tendem a expandir as despesas com pessoal, a obediência à legislação de finanças públicas permite um controle maior sobre

esses gastos. Essa constatação permite traçar políticas e práticas de gestão orientadas para o controle dessas variáveis a fim de se obter uma administração pública mais eficientes, obedecendo, por tabela, os princípios constitucionais que cercam essa atividade tão crucial para o bem estar das localidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública ganhou com a edição da LRF, pois possibilitou o maior controle das contas e transparência a população, acarretando mais responsabilidade por parte dos gestores uma vez que determina vedações e penalidades se houver o descumprimento dos limites.

A essência da LRF é estabelecer um normativo a fim de evitar atos desmedidos pelos gestores com relação ao uso indevido de recursos públicos nas três esferas, buscando a transparência com o dinheiro público e o controle por parte dos seus detentores, a população.

Um índice importante de despesa com pessoal compromete a administração e a continuidade da prestação de serviços a sociedade, visto que os cidadãos geram os recursos e são os principais interessados em garantir o equilíbrio das contas.

Após a análise dos resultados, foi observado que, o tamanho populacional e a maioria das transferências contribuem para a expansão dos gastos com pessoal, enquanto o cumprimento das normas fiscais os diminui), servindo, portanto, como elemento comprovado empiricamente para o controle de uma importante despesa pública municipal.

Diante esse fato, recomenda-se fortemente a adoção de novas normas que busquem aumentar continuamente o controle sobre esse tipo de despesas, como o Projeto de Lei nº 248/2016[3], que estabelece maiores restrições para o aumento das despesas de pessoal em fim de mandato titular de Poder ou órgão.

Vale considerar também a tramitação do Projeto de Lei nº 229/2009, ou Lei da Qualidade Fiscal, que estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências.

Vê-se, portanto, que já tramitam inovações nas normas fiscais que buscam melhorias na gestão das finanças públicas, mas a Administração Pública é mais que finanças. Desta forma, cabe aos gestores aplicar políticas e práticas de gestão que conduzam a melhor utilização dos recursos humanos de forma mais econômica, algo que já pode ser feito efetivamente por eles independentemente de novas normas, dado que vários dos municípios paraibanos vêm enfrentando sérias crises fiscais. Implementar políticas focalizadas nas verdadeiras necessidades dos munícipes e, a partir daí, traçar planos de utilização e controle dos fatores que entreguem os serviços adequados com a maior economicidade, efetividade e eficácia possível.

Por outro lado, recomenda-se também a todos os cidadãos que tenham interesse na gestão pública que exerçam o controle social de forma efetiva, desde a escolha dos gestores ao acompanhamento de suas atividades. Para tanto, o uso de informações disponíveis, como nos portais de transparências, e acompanhamento de tramitação de projetos nas câmaras municipais, além das devidas cobranças aos eleitos, se fazem extremamente importantes. Em suma, todos são responsáveis pelo desempenho do setor público, cabendo uma ação proativa para que ele seja o melhor possível, de gestão para gestão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República,

[2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Constituicao/ Constituiçao.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA (CGE-PB). **Lei de responsabilidade fiscal**: Relatórios da Gestão Fiscal. Disponível em: http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal_aux?opcao=7&EXERCICIO=2018. Acesso em: 15 jul. 2019. PARAÍBA. **Demonstrativos fiscais.** Disponível em: http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/demonstrativos-fiscais. Acesso em: 10 jul. 2019.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Instituto de Economia. **Construindo o diagnóstico municipal**: uma metodologia. Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo, 2008. 160 p. (Eleições Municipais 2008).

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos

pequenos municípios: o caso do Paraná. **REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 4, n. 3, Art. 3, p. 44-69, set/dez. 2010.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria básica.** São Paulo: Makron Books, 2005.

HILL, C.; GRIFFITHS, W.; JUDGE, George. **Econometria**. São Paulo: Saraiva, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 13 jul. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Moacir Marques da. **Lei de responsabilidade fiscal**: enfoque jurídico e contábil para os municípios. São Paulo: Atlas, 2014.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI). Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf. Acesso em: 13 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB). Disponível em: http://tce.pb.gov.br/. Acesso em: 13 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB). **Relatório de gestão fiscal**. Disponível em: http://tce.pb.gov.br/gestao/relatorio-de-gestao-fiscal. Acesso em: 6 jul. 2019.

WOOLDRIGE, Jeffrey. **Introdução à Econometria:** uma abordagem moderna. São Paulo: Thompson, 2006.

NOTAS DE FIM

1 A esse respeito, veja-se Wooldrige (2006).

2 Sobre estes testes, veja-se Gujarati (2005) e Hill et ali (1999).

3 A esse respeito, veja-se mais detalhes da PL 248/2016 em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2079580.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DA PARAÍBA 2018

Fernanda Nayra Tavares Bezerra Rabêlo
Maria Daniella de Oliveira Pereira da Silva
Walber Alexandre de Oliveira e Silva
Jailza Mendes da Costa

INTRODUÇÃO

O ambiente público, assim como o corporativo, tende a ser regido por normas, que condicionam a divulgação de informações relevantes e úteis, no sentido de que o cidadão munido destas informações, pode a vir acompanhar o encaminhamento dos recursos públicos, tendo em vista que, boa parte destes recursos, parte da arrecadação de tributos. Neste sentido, Bruni e Silva (2019) apresentam a transparência como ferramenta indispensável na divulgação de informações, contribuindo na consolidação da democracia, sendo que ainda de forma incipiente, como relata Zuccolotto e Teixeira (2014).

Desta forma, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os governantes têm realizado a partir do poder de representação que foi atribuído aos governantes (CRUZ; FERREIRA; SILVA; MACEDO, 2012).

Como um dos princípios da Governança Pública, a transparência pública em consonância com a prestação de contas e a responsabilização

do agente público, é visualizada como dever do Estado e direito do cidadão, como relata Leite Filho, Andrade e Colares (2014), adicionando que a amplitude desta divulgação, é possível através da *internet*, com os sítios eletrônicos, chamados de portais de transparência. Sendo visualizada, como uma forma de diminuir a assimetria informacional entre o cidadão e o gestor público, conforme é exposto por Costa, Xavier Júnior e Rêgo (2018).

A transparência pública vem sendo discutida através de diversos estudos no cenário brasileiro, ambiente em que é visualizado com fortes coalizões governamentais, como apresenta Zuccolotto e Teixeira (2014), que ao tentarem explicar o nível de transparência dos estados brasileiros, através de variáveis fiscais, socioeconômicas e políticas, atestaram que variáveis políticas não influenciavam a divulgação de informações fiscais.

Além disso, diversas variáveis socioeconômicas e fiscais, como Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IDFM), o IFDM – Educação, a renda *per capta*, a idade da população, entre outros, tem apresentado significância estatística e associação positiva, com o nível de transparência, conforme evidências empíricas apresentadas nos estudos desenvolvidos por: Zuccolotto e Teixeira (2014); Leite Filho, Andrade e Colares (2014); Rossoni e Beiruth (2016); Brocco *et al*. (2018); Costa, Xavier Júnior e Rêgo (2018); Silva e Bruni (2019).

Neste sentido, tendo como alvo o cidadão, o maior interessado pela divulgação de informações, que tem o poder de impulsionar a transparência pública, que seria a divulgação orçamentária das receitas, despesas e projetos, entre outras informações que podem a vir contribuir com o exercício do Controle Social. Deve-se enfatizar que esta divulgação, deve ocorrer de maneira tempestiva, e com qualidade, como ressalta Silva e Bruni (2019), caso contrário, seria apenas a divulgação de informações sem utilidade.

Neste sentido, esforços regulatórios vêm enfatizando cada vez mais a questão de publicar, de evidenciar, de prestar contas, como é possível verificar, desde a Constituição Federal de 1988, como os princípios da publicidade, transparência e controle das contas públicas expressos em seus artigos 37 e 165, mais especificamente. Deixando claro que, esta

divulgação, deve acontecer de uma maneira simples e clara, facilitando o entendimento do cidadão, que é o maior interessado e alvo desse ato.

Enfatizando que instrumentos como o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, entre outros, tendem a contribuir no controle das receitas e despesas, evitando a corrupção e contribuindo para um melhor controle das contas públicas pelo cidadão, como está disposto no artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000, em que deve se ocorrer, por meio de uma ampla divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, como os portais de transparência. Tudo isso, em consonância com órgãos responsáveis, como os Tribunais de Contas dos Estados e o Tribunal de Contas da União.

Utilizando como parâmetro a pesquisa de Cruz et al. (2012) esse trabalho se apropria do índice de transparência desenvolvido pela autora, acrescentando novas contribuições científicas, com a incorporação das seguintes variáveis políticas: tipo do mandato e conformidade da base política do município em relação ao governo do Estado.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa foi investigar os fatores determinantes da transparência ativa dos portais eletrônicos municipais da Paraíba para ano de 2018, para o alcance do objetivo acima citado, se fez necessário: Analisar os portais eletrônicos ativos dos municípios paraibanos, com base art. 8º, § 4º da LAI (municípios com mais de 10.000 habitantes); Investigar se os portais divulgam ou não as informações que compõem o ITGP-M (Cruz et al. 2012); e por fim, Elaborar um perfil dos municípios investigados para estimação do índice de transparência ativa.

Isto posto, abaixo segue a exposição da pesquisa realizada, o artigo foi estruturado em quatro seções: *(a)* Fundamentação Teórica, *(b)* Aspectos Metodológicos, *(c)* Análise dos Resultados; e, por fim, *(d)* Conclusão.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A primeira seção, que é a fundamentação teórica da pesquisa é baseada na conceituação e aspectos da transparência pública, agregado com estudos anteriores que identificaram variáveis com interferência na sua gradação.

Transparência pública

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 37 determina sobre os princípios que deverão ser seguidos pela Administração Pública direta e indireta de qualquer poder da União. Dentre esses princípios está o da publicidade, ou seja, da "obrigatoriedade de publicidade dos atos, programas, serviços e campanhas do serviço público, devendo ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e não pode haver promoção pessoal da autoridade ou servidores públicos" (BEZERRA et al. 2012, p. 69).

A legislação brasileira assegura uma certa transparência ao definir o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à administração pública em todas as esferas de poder governamental e em todos os níveis federativos (GOMES FILHO, 2005). Com o advento dessa legislação, foi instaurada no cenário brasileiro uma mudança de paradigma, tendo em vista que o desenvolvimento da cultura de acesso, ancorada na publicidade e na transparência, constitui-se como regra, e o sigilo, como exceção.

A interação dos governos com a sociedade, a transparência da gestão e a participação dos cidadãos nos processos da administração pública, foram fortemente afetadas com a ampliação da oferta de informações e serviços prestados com a evolução das ferramentas de Tecnologia de Informação e de Comunicação (TIC) e a utilização do modo *on-line* (SOUSA, 2015). Nesse contexto, a utilização da TIC, com destaque para a *internet*, representa uma alternativa eficaz na comunicação e interação com a sociedade, de forma que, um efetivo acesso à informação representará um importante marco para o controle social e participação cidadã (HOCH, 2012).

As ferramentas da TIC permitiram a estruturação de um Governo Eletrônico redesenhando todo o processo da geopolítica informacional, uma forma de dar visibilidade as políticas do governo eletrônico ocorrem pelos portais, que tratam da construção de páginas na web, para: (a)

difusão de informações dos órgão do governo (Portais Informativos); (b) criação de ambientes para receber dados dos cidadão, empresas e órgão (Portais Interativos); (c) criação de portais para troca de informações, como plataformas de educação à distância, pagamentos de impostos, etc (Portais Transacionais); e (d) estruturação de plataforma com serviços a serem prestados (Portais Integrativos) (JARDIM, 2007). Os portais eletrônicos foram criados com o intuito de aproximar mais a sociedade do governo e para dar maior celeridade ao serviço público.

No âmbito de portais informativos, a Lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), classifica transparência em ativa e passiva (BRASIL, 2011). Silva e Bruni (2019) explicam que na transparência ativa os dados públicos são divulgados *on-line* pelo gestor, que pode limitar-se somente ao conteúdo mínimo previsto em Lei, enquanto que na transparência passiva é o cidadão quem demanda qualquer informação de seu interesse, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, desde que não esteja protegida por sigilo.

Segundo Angélico (2012, p. 25), "a transparência não depende, apenas, de 'quão visível' é a informação, mas também de 'quão bem' a informação disponibilizada conduz a inferências corretas. Dito de outra forma: um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-la de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas".

No intuito de corroborar com a participação efetiva da sociedade, por meio do controle social, a divulgação de informações é visualizada como um atributo necessário para a realização da transparência pública, que deve ser realizada em meio à publicação de informações, em locais de fácil acesso, como meios impressos, internet (com os portais eletrônicos), televisão entre outros, contanto que o cidadão, munido destas informações, possa intervir na gestão da coisa pública, coibindo casos de ineficiência e abusos, Bezerra *et al.* (2012).

Bellver e Kaufmann (2005) asseguram que, nas sociedades democráticas, o acesso à informação e a transparência também podem

ser considerados como um dos direitos humanos fundamentais. Stiglitz (1999) afirma ainda que existe um direito básico de conhecer, de ser informado sobre o que o governo está fazendo e o porquê. Em linhas gerais, pode-se dizer que uma gestão transparente tem como principais características o acesso às informações compreensíveis para todo cidadão e a abertura para sua participação no governo (controle social). No caso do Brasil, essa segunda característica é também um direito garantido legalmente (BELLVER, 2005).

Observa-se então existe um destaque em estudos de transparência como importante ferramenta democrática de participação social na gestão pública, permitindo o aprimoramento das instituições e programas de governo, fato que robustece a relevância desse trabalho.

A importância dos achados de pesquisas anteriores para balizar as hipóteses do trabalho

Os objetivo do presente trabalho é identificar fatores que possam interferir em um maior ou menor nível da transparência pública nos municípios paraibanos. Com base em pesquisas pretéritas, foram escolhidas variáveis para os testes estatísticos que suportaram a validação das hipóteses:

a. Grau de transparência pública: os trabalhos realizados com objetivo de avaliar o nível de transparência pública utilizam variadas métricas para a sua medição. Não existe um único índice de transparência e tanto pesquisadores, como órgãos governamentais e demais instituições, formulam indicadores que buscam expor se um ente público é transparente ou não. As métricas são baseadas geralmente nos itens obrigatórios previstos em legislação, acrescidos de aspectos de boa prática. Silva e Bruni (2019) utilizaram a Escala Brasil Transparente (EBT), índice desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), uma vez que o trabalho buscava avaliar

aspectos da transparência passiva, sendo a EBT uma escala específica para a mensuração desse tipo de transparência. No trabalho de Zucolloto e Teixeira (2014) foi utilizado o Índice de Transparência (IT) baseado em uma métrica aplicada pela Organização Não Governamental (ONG) Contas Abertas, que avalia aspectos de conteúdo, série histórica mais frequência de atualização e usabilidade. A pesquisadora Cruz (2010), em sua dissertação de mestrado, adaptou o Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), desenvolvido pelo Comitê Executivo da organização Transparência Internacional na Espanha, para a realidade brasileira criando o indicador Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Os itens da métrica do ITGP-M são típicos de avaliação de transparência ativa, sendo o indicador adotado por outras pesquisas, tais quais Rossoni e Beiruth (2016), além de Santos e Visentini (2018). Sendo assim, esse trabalho também utiliza o ITGP-M como *proxy* da transparência pública.

b. Nível do desenvolvimento humano: a transparência pública apenas tem valor com a efetiva utilização de seu potencial pela população. É razoável pressupor que o nível de desenvolvimento de uma comunidade pode interferir na sua capacidade de participação social e, consequentemente, na sua necessidade de transparência pública. Utilizando os subindicadores do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Zucolloto e Teixeira (2014) concluíram que existe uma relação positiva entre o desenvolvimento municipal e a transparência pública. Do mesmo modo, mas utilizando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Antonovz, Correa e Peixe (2017) concluíram por um relacionamento direto e positivo entre o indicador e a transparência pública. Outro estudo de Leite Filho, Andrade e Colares (2014) apontou que

municípios mineiros mais desenvolvidos com base no IDH-M também possuem melhor resultado na transparência pública.

c. Tamanho da população: Pesquisas anteriores buscam relacionar o tamanho da população com a gradação da transparência pública. Será que cidades populosas, por terem mais infraestrutura e recursos, incrementam a transparência pública ou poderia ser ao contrário, municípios menos habitados teriam mais facilidade em dispor seus dados? A pesquisa, já supracitada, de Cinca, Tomás e Terragona (2008) também testou o relacionamento entre o tamanho da população e transparência publica, encontrando um relacionamento positivo. Semelhante resultado foi encontrado por Rossoni e Beiruth (2016) que observaram serem os municípios capixabas mais populosos aqueles que também atingiram melhor indicador de transparência pública.

d. Alinhamento político: Os entes da federação brasileira, a saber, União, Estados e Municípios, embora tenham autonomia política e administrativa, possuem diversos relacionamentos entre si no tocante a transferências financeiras, logísticas e de capital humano. Nesse panorama, existe um ponto importante de investigação quanto ao alinhamento político dos chefes do poder executivo, de modo que podem ou não ser um fator de interferência na administração pública, inclusive na temática desse trabalho focado na transparência pública. Sousa *et al*. (2015) testaram a variável de competição política, entendida no trabalho como o alinhamento entre os poderes estaduais e da União, mas não encontraram relacionamento estatístico significativo com a transparência pública, para o estudo com os 26 estados brasileiros. Com semelhante preocupação de

pesquisa, o trabalho de Baldissera (2018), em uma amostra maior, com 3.550 municípios brasileiros, concluiu por uma influência positiva e significativa na transparência pública, quando os prefeitos são aliados políticos dos governadores.

e. Segundo mandato eleitoral: Outro ponto de investigação é se o segundo mandato consecutivo pode ser fator de influência na transparência pública. A gestão de segundo mandato tende a ser mais transparente pela experiência na gestão, mas, por outro lado, pode haver uma acomodação nas práticas de transparência ou até um proposital ocultamento intencional de informações. Além disso, autores utilizaram essa investigação para avaliar se a alternância política possui interferência na transparência pública. Utilizando como amostra os 26 estados da federação brasileira, Zucolloto e Teixeira (2014) constataram não haver relação entre a continuidade de mandato e os níveis de transparência pública. Por outro lado, Baldissera (2018), concluiu que municípios em segundo mandato são mais transparentes, evidência contrário à sua hipótese inicial.

Hipóteses da pesquisa

Estudos evidenciaram algumas situações, na tentativa de explicar a existência da transparência, com a utilização de algumas *proxies*, como é possível verificar no quadro a seguir:

Quadro 01 – Hipóteses da pesquisa.

Situação	*Proxy*	Autores
Transparência pública *versus* o nível de desenvolvimento humano	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Antonovz, Correa e Peixe (2017); e Leite Filho, Andrade e Colares (2014).
Transparência pública *versus* o tamanho da população	Tamanho da população	Cinca, Tomás e Terragona (2008); e Rossoni e Beiruth (2016)
Transparência pública *versus* o alinhamento político	Variável *dummy*, onde "0-Não" representa a ausência de alinhamento político e "1-Sim" representa a existência de alinhamento político.	Baldissera (2018)
Transparência pública *versus* o mandato eleitoral	Variável *dummy*, onde "0-Não" representa a ausência de reeleição e "1-Sim" representa prefeito reeleito.	Baldissera (2018)

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Isto posto, com base na fundamentação teórica, foram escolhidas as *proxies* para identificar variáveis com potencial interferência na transparência pública, estabelecendo as seguintes hipóteses:

- (**H1):** índice de desenvolvimento humano (IDH) possui relação positiva com a transparência pública (ITGPM);
- (**H2):** tamanho da população (POP) possui relação positiva com a transparência pública (ITGPM);
- (**H3):** alinhamento político (*Dummy*_ALI) possui relação positiva com a transparência pública (ITGPM);

- (**H4):** segundo mandato (*Dummy*_2MAND) possui relação negativa com a transparência pública (ITGPM).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nesta segunda seção são descritos os procedimentos metodológicos do estudo, primeiro uma caracterização da amostra utilizada, segundo os detalhamentos dos dados aplicados, terceiro, como os mesmos foram coletados e, por fim, a forma de análise. Segue abaixo a explicação da operacionalização da pesquisa.

Descrição da amostra

A Paraíba é uma Unidade Federativa localizada na região Nordeste do Brasil, possui como principais atividades econômicas: agricultura, pecuária, serviços e turismo. Segundo o último senso do IBGE (2010) é o décimo quarto Estado mais populoso do país com 3.766.528 habitantes (urbanos 2.838.678 e rurais 927.580), renda per capita de R$ 14.133, apresenta um IDH de 0,658, analfabetismo de 16,5%, expectativa de vida de 73 anos, formada por 223 municípios divididos em quatro mesorregiões (sertão, Borborema, agreste e mata), destes 88 com mais de 10.000 habitantes e 135 abaixo (39% e 61%, respectivamente do total).

A amostra inicial foi composta por 223 municípios, quando em conformidade com o art. 8º, § 4º, da LAI, que determina "os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na *internet*", passou a ser de 88, em seguida foi realizada a identificação da *home pages* oficial dos municípios, portais com a existência do *.gov* na sua extensão, possuindo a seguinte URL padrão: "www.nomedomunicipio.pb.gov.br". Sendo excluídos 5 municípios, pois a *home pages* oficial estava fora da rede. Sendo assim, o estudo foi realizado com 83 municípios restantes, no período de julho de 2018 a abril de 2019.

Tipo de dados e coleta

Para este estudo foram utilizados dados primários e secundários, sendo definidas as seguintes variáveis e utilizadas as respectivas fontes, conforme quadro descrito abaixo:

Quadro 02 – Tipo de dados e fontes.

Variável	Sigla	Tipo	Fonte
Índice de Transparência Pública Municipal	ITGP-M	Dependente	Dados coletados nos sítios.
População	POP	Independente	IBGE
Índice de Desenvolvimento Humano	IDH	Independente	IBGE
Segundo Mandato	2MAND	*Dummy*	TSE
Alinhamento Político	ALI	*Dummy*	TSE

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Nota: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

O ITGP-M foi calculado de acordo com o descrito em Cruz et al (2012), já os dados sobre POP e IDH foram obtidos no portal do IBGE, enquanto que *Dummy*_2MAND e *Dummy*_ALI foram investigados no portal do TSE.

Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal

Segundo o referencial teórico, foi usada como variável dependente o ITGP-M que possui um valor entre 0 e 143. Os pontos são atribuídos de acordo com o atendimento de itens da métrica que avaliam os seguintes aspectos:

Quadro 03 – Itens do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal.

Categorias	Itens	Somas pontos
I - Informações gerais sobre os municípios, gestor municipal e vereadores;	8	10
II - Legislação Municipal e Instrumentos de planejamento Municipal;	11	11
III - Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais;	16	36
IV - Interação com os cidadãos e com a sociedade;	17	19
V - Análise do Portal do Município;	7	7
VI - Disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60	60
Geral	**119**	**143**

Fonte: Cruz *et al.* (2010).

Interpretação dos dados

Para explorar possíveis determinantes do nível de transparência das prefeituras municipais, foi analisada uma amostra de dados *cross-section* sobre os municípios paraibano no ano de 2018. Para isso, foi utilizado o modelo que encontra-se descrito na Equação 1:

$$ITGPM_i = \alpha + \beta_1 log_{POP_i} + \beta_2 IDH_i + \beta_3 Dummy_{2MAND_i} + \beta_4 Dummy_{ALI_i} + u_i \quad (1)$$

Em que: α – intercepto e β parâmetros do modelo que captam os efeitos das variáveis estudadas sobre a transparência ativa dos municípios, admitindo; log_{POP} - logaritmo do valor da população do município i; IDH_i – índice de desenvolvimento humano do município; *Dummy* para municípios em que os prefeitos estavam no segundo mandato, admitindo 1 para o segundo mandato, 0 caso contrário; $Dummy_{ALI_i}$ – alinhamento político do município, admitindo 1 para municípios com a mesma base política do governador do estado, 0 caso contrário; – u_i termo de erro aleatório, com média zero e variância constante.

Os parâmetros da regressão linear foram estimados por mínimos quadrados ordinários. Dessa forma, foram respeitados os pressupostos de homocedasticidade (teste *Breusch-Pagan*), ausência de autocorrelação (teste *Durbin-Watson*) e normalidade dos erros (teste *Shapiro-Wilk*). Para analisar a relação entre existente entre a transparência ativa dos municípios em relação às variáveis políticas e sociais, utilizou-se o teste *t-Student,* para verificar a significância dos parâmetros, o teste *F,* para verificar a significância das variáveis em conjunto, e o R^2 ajustado, para analisar o poder explicativo do modelo.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na terceira seção são expostos os resultados encontrados de acordo com o modelo descrito anteriormente, para tanto foi feita uma comparação entre o índice de transparência e os fatores determinantes do nível de transparência da gestão pública municipal.

De acordo com os resultados obtidos, o município que alcançou a maior pontuação em conformidade com o ITGP-M, foi João Pessoa com 96 pontos, ou seja, 67% do total de 143 pontos que eram esperados. Na tabela 01 é apresentada uma análise detalhada dos indicadores

investigados, observa-se a cidade de João Pessoa, dentre os municípios analisados, é o município com: *(1)* a maior população; *(2)* maior IDH e *(3)* com maior pontuação geral no ITGPM, porém não alcançou pontuação máxima em nenhuma categoria de forma isolada (chegando próximo somente nos itens C3 e C6 – 16/19 e 37/60), todavia, no computo geral, obteve destaque positivo dentre os demais investigados.

Tabela 01 – Pontuação das categorias do ITGPM.

Categoria	Máximo Possível	Máximo Observado nos portais	Municípios que obtiveram o maior índice na categoria
C1 - Informações gerais sobre os municípios, gestor municipal e vereadores;	10	6	Araruna, Caaporã, Campina Grande, Lagoa Seca, Puxinanã e Santa Luzia
C2 - Legislação Municipal e Instrumentos de planejamento Municipal;	11	11	Patos, Campina Grande e Guarabira
C3 - Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais;	36	33	Água Branca
C4 - Interação com os cidadãos e com a sociedade;	19	16	João Pessoa
C5 - Análise do Portal do Município.	7	6	Alagoa Grande, Alagoinha, Araçagi, Belém, Campina Grande, Dona Inês, Juripiranga, Pedras de Fogo e Tavares
C6 - Disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão.	60	37	João Pessoa

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Abaixo nas tabelas 02 e 03 acentuam-se os dez municípios dentre a amostra final utilizada que se destacam dos demais nos quesitos ITGP-M e IDH, alguns achados merecem ser evidenciados:

1. os dez maiores ITGP-Ms não foram os mesmos que se destacaram no IDH, exceto João Pessoa, Campina Grande, Patos e Cajazeiras, que atingiram maior pontuação no índice de transparência e na questão do desenvolvimento humano.

Tabela 02 – ITGP-M x IDH.

Municípios destaque no ITGP-M	Pontuação ITG-M	IDH	Faixas do IDH
João Pessoa	96	0,763	Alto
Campina Grande	87	0,720	Alto
Patos	68	0,701	Alto
Água Branca	65	0,572	Baixo
Cajazeiras	63	0,679	Médio
Queimadas	61	0,608	Médio
Paulista	60	0,587	Baixo
Itaporanga	58	0,615	Médio
Picuí	58	0,608	Médio
Lagoa Seca	57	0,627	Médio

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

2. os dez maiores IDHs não foram os mesmos que se destacaram no ITGP-M, com destaque negativo para Bayeux, Sousa e Catolé do Rocha que atingiram as três pontuações de transparência mais baixas mesmo com um IDH considerado médio.

Tabela 03 – IDH x ITGP-M.

Municípios destaque no IDH	Pontuação ITGP-M 2018	IDH	Faixas do IDH
João Pessoa	96	0,763	Alto
Cabedelo	56	0,748	Alto
Campina Grande	87	0,720	Alto
Patos	68	0,701	Alto
Santa Luzia	52	0,682	Médio
Cajazeiras	63	0,679	Médio
Guarabira	52	0,673	Médio
Sousa	32	0,668	Médio
Bayeux	49	0,649	Médio
Catolé do Rocha	20	0,640	Médio

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Faixas de desenvolvimento humano: Muito alto 0,800 - 1,000; Alto 0,700 - 0,799; Médio 0,600 - 0,699; Baixo 0,500 - 0,599; Muito Baixo 0,000 - 0,499 H.

Nota-se que um município o fato de existir um alto ou médio IDH, não quer dizer, necessariamente, que tem um alto Índice de Transparência. Apesar de existirem municípios com os dois Índices altos, conforme citados anteriormente, existem também municípios com o ITGP-M baixo e o IDH médio, como é o caso de Catolé do Rocha. O município de Paulista é um outro exemplo, ele atingiu uma ótima pontuação no ITGP-M, porém tem o IDH baixo.

Estatística descritiva

A Tabela 04 apresenta os resultados da estatística descritiva das variáveis investigadas. A variável dependente, ITGP-M, apresentou uma média de 46,95 pontos e mediana de 47, isso significa que, em média, o nível de transparência foi baixo, pois representa apenas 32,9% de um total de 143 pontos. No entanto, foi encontrada uma cidade com 96 pontos (máximo).

Tabela 04 – Estatística Descritiva.

	Mínimo	Mediana	Média	Máximo
Variáveis				
ITGPM	12,00	47,00	46,95	96,00
População	10.161,00	18.101,00	38.736,00	800.323,00
IDH	0,54	0,59	0,5995	0,76

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A população das cidades paraibanas analisadas apresenta, em média, 38.736,00 habitantes e o índice de desenvolvimento humano médio da amostra dos municípios foi de 0,60.

Fatores determinantes da transparência ativa nos municípios paraibanos

O objetivo da pesquisa foi investigar quais fatores determinam um maior nível de transparência nos municípios paraibano. A Tabela 05 apresenta os resultados sobre os determinantes do nível de transparência ativa dos municípios na Paraíba.

As evidências empíricas levantadas no modelo econométrico mostram indícios de que cidades com uma maior concentração populacional são mais transparentes, visto que, a variável relacionada a população, (Log_pop), apresentou um coeficiente positivo e estatisticamente significativo (p-valor = 0.02492).

Além disso, pode-se dizer que área com maiores índices de desenvolvimento humano, também, tendem a apresentarem uma maior transparência, visto que a variável foi positiva conforme pode ser observado no valor do coeficiente (75.677) e foi significativa ao verificar o resultado do p-valor 0.07233. Os resultados relacionados ao volume populacional e IDH corroboram com os resultados anteriormente levantados nos estudos desenvolvidas por Antonovz, Correa e Peixe (2017) e Leite Filho, Andrade e Colares (2015).

Tabela 05 – Resultados econométricos.

Variável	Coeficiente	Erro padrão	*t-statistic*	*p-valor*
Intercepto	-51.169	17.425	-2.936	0.00436 ***
Log_POP	5.472	2.393	2.287	0.02492 **
IDH	75.677	41.542	1.822	0.07233*
*Dummy_* 2MAND	-1.111	2.637	-0.421	0.67456
*Dummy*_ALI	-3.445	2.426	-1.420	0.15962
R^2	0.3252			
R^2 ajustado	0.2906			
Testes	**Estatística**			***p-valor***
Teste F	9.397			2.981e-06
Shapiro-Wilk	0.93922			0.0006806
Breusch-Pagan	0.78154			0.3767
Durbin-Watson	2.1349			0.705

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Significante ao nível de 10%.; ** significante ao nível de 5%; ***significante ao nível de 1%. **Nota:** VIF: log(POP)= 2.317, IDH = 2.306; 2MAND=1.014; ALI = 1.019.

As variáveis políticas analisadas, relacionadas ao segundo mandato (Dummy_2MAND) e a aliança partidária ao governo do estado (Dummy_ALI), apresentaram relação negativa com a transparência, porém não foram estatisticamente significantes, isso significa, que estatisticamente não é possível verificar indícios das variáveis políticas interferirem no nível de transparência. Desse modo, na amostra analisada, não se pode dizer que as informações relacionadas as questões políticas contribuem com a transparência ativa dos municípios.

Analisando o reflexo do conjunto de variáveis sob a transparência, constata-se que o modelo é válido, visto que o teste F foi significativo ao nível de significância de 5%, isso quer dizer que, o conjunto de

variáveis estudadas contribuem com elucidações sobre a transparência dos municípios. Além disso, existem indícios de que o conjunto de variáveis consegue explicar 29,06% (R2 ajustado) do comportamento da transparência ativa dos municípios paraibanos.

Diante das evidências empíricas levantadas não se rejeita a hipótese de que o índice de desenvolvimento humano (IDH) possui relação positiva com a transparência pública (ITGPM) **(H_1);** não se rejeita a hipótese de que o tamanho da população (POP) possui relação positiva com a transparência pública (ITGPM) **(H_2)**; Porém, rejeitamos as hipóteses de que o alinhamento político (*Dummy* ALI) e a reeleição (*Dummy*_2MAND) possuem relação com a transparência pública (ITGP-M) na amostra analisada, uma vez que não foram estatisticamente significativas **(H_3 e H_4).**

Portanto, no período analisado de 2018 o que determinou um maior nível de transparência dos municípios foi o maior desenvolvimento humano e uma maior volume populacional.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo principal investigar os fatores determinantes da transparência ativa dos portais das prefeituras paraibanas para o ano de 2018, mediante a análise da relação entre transparência ativa (ITGP-M) com o índice de desenvolvimento humano (IDH), tamanho da população (POP), segundo mandato do gestor municipal (*Dummy*_2MAND) e se o prefeito é do mesmo grupo político do governo estadual (*Dummy*_ALI).

Para isso, foram analisados 88 municípios da Paraíba, em função de apresentarem mais de 10.000 habitantes, e serem obrigados segundo o artigo 8º, §4º da LAI a divulgar suas informações em portais de transparência. Além disso, a amostra estava condicionada a existência de um portal com domínio governamental, com o domínio do sítio utilizando .gov.

O índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), analisou a disposição de dados de seis categorias, que foram: (a) Informações gerais sobre os municípios, gestor municipal e vereadores; (b) II - Legislação Municipal e Instrumentos de planejamento Municipal; (c) Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; (d) Interação com os cidadãos e com a sociedade; (e) Análise do Portal do Município; (f) Disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão.

Em geral, os resultados descritivos revelaram um baixo índice de transparência ativa nos municípios paraibanos, aos quais obtiveram ITGP-M médio de 46,95 pontos de uma escala de 0 a 143, representando apenas 32,9% do total, fator que caracteriza o quanto é incipiente a transparência pública ativa nos portais dos municípios paraibanos.

Em relação ao fatores determinantes do nível de transparência, os resultados alcançados mostraram evidências de que o índice de desenvolvimento humano e o tamanho da população são fatores que levam a um maior índice de transparência ativa, porém não foram encontradas evidências significantes para o alinhamento político e a reeleição.

Dessa forma, não se rejeitou a hipótese de que o índice de desenvolvimento humano (IDH) possui relação positiva com a transparência pública (ITGPM) (H1); não se rejeita a hipótese de que o tamanho da população (POP) possui relação positiva com a transparência pública (ITGPM) (H2); Porém, rejeitamos a hipótese de que o alinhamento político (*Dummy*_ALI) e a reeleição (*Dummy*_2MAND) possuem relação com a transparência pública na amostra analisada, uma vez que não foram estatisticamente relevantes (H3 e H4).

Assim, na amostra de municípios analisadas, a transparência ativa no ano de 2018 foi determinada pelo nível de desenvolvimento humano e pelo tamanho da população, com isso, pode-se dizer que os maiores níveis de transparência ativa são encontrados nos municípios mais populosos e mais desenvolvidos.

As principais limitações da pesquisa referem-se ao aspecto legal (art. 8º, § 4º, da LAI) e a falta de dados de alguns municípios, o que reduziu o tamanho da amostra e dificultou o uso de outras técnicas econométricas para lidar com os possíveis problemas de causalidade reversa entre as variáveis.

Recomenda-se que este estudo seja replicado incluindo outras variáveis, tais como: receita tributária, PIB *per capita*, repasse dos recursos do estado, repasse dos recursos da união, dentre outros, a fim de verificar se eles influenciam o índice de transparência ativa dos municípios.

Pode-se observar que as práticas apresentadas na divulgação das contas públicas refletem algumas limitações na transparência governamental. Assim sendo, a transparência das contas públicas pode, portanto, ser aprimorada com informações mais claras e objetivas. Cabe salientar que essas conclusões limitam-se ao período analisado.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no Brasil.** 133f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ANTONOVZ, Tatiane; CORREA, Michael Dias; PEIXE, Blênio Cezar Severo. **Transparência na gestão pública estadual:** um estudo dos portais de transparência dos estados brasileiros. XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo, 26 a 28 de julho de 2018. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/AnaisCongresso2017/ArtigosDownload/331.pdf Acesso em: 08/07/19.

BALDISSERA, Juliano Francisco **Determinantes da transparência pública:** um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública / Juliano Francisco Baldissera; orientador(a), Denis Dall' Asta, Dissertação de

mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade UNIOESTE, Cascavel – PR. 2018. 145 f. Disponível em: http://tede.unioeste.br/handle/tede/3805. Acesso em: 08/07/19.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. **Transparenting transparency:** initial empirics and policy applications. The World Bank, 2005.

BEZERRA, Oliveira Rafael; BORGES, Loreci João; VALMORBIDA, Sandra Mara Lesbik. Análise das Prestações de Contas na Internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista Gual,** Florianópolis, v. 5, n. 1, pp. 66-82, jan. /fev. /mar. /abr. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BROCCO, C.; GRANDO, T.; MARTINS, V. DE Q.; BRUNOZI JUNIOR, A. C.; CORRÊA, S. Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil -** Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, v. 10, n. 1, p. 139-159, 9 jan. 2018. Acesso em 27 de julho de 2019. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/12040.

CINCA, Carlos Serrano; TOMÁS, Rueda-Mar; TERRAGONA, Pilar Portillo. **Factors influencing e-disclosure in local public administrations**. Faculdade de Ciências Económicas y Empresariales Universidad de Zaragoza, Documento de Trabajo 03, 2008.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. (1988). Brasília, DF.

COSTA, Gerliane Maia; JÚNIOR, Antonio Erivando Xavier; RÊGO, Thaiseany de Freitas. **Nível de transparência dos municípios de médio porte brasileiros:** um estudo sobre a influência dos indicadores socioeconômicos e demográficos. In: XV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2018/ArtigosDownload/1259.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2019.

CRUZ, Cláudia Ferreira, FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza; SILVA, Lino Martins da, & MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública,** 46, p. 153-176, 2012. Disponível em: Acesso em: 22 nov. 2015.

CRUZ, Claudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. **Transparência da gestão pública municipal:** um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. RAP- Rio de Janeiro, 46(1):153-76, jan./fev. 2012.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; ANDRADE, Izabela Cristina Fonseca; COLARES, André Felipe Vieira. **Transparência da gestão fiscal pública:** um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais. XI Congresso USP – Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo, 21 a 23 de julho de 2014. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos142014/96.pdf. Acesso em: 08/07/2019.

GOMES FILHO, A.B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE

LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, Santiago, 2005. *Anais*... Clad, 2005.

HOCH, Patrícia Adriani; RIGUI, Lucas Martins; SILVA, Rosane Leal da. **Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública:** análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. REDESG / Direitos Emergentes na Sociedade Global. Universidade Federal de Santa Maria, v. 1, n. 2, p. 257-286, jul.dez. / 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem da População 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 25 mai. 2019.

JARDIM, José Maria. Governo eletrônico no Brasil: o portal rede governo. **Arquivística. net**, v. 3, n. 1, p. 28-37, 2007.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. Transparência da Gestão Fiscal Pública: um Estudo a Partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.

ROSSONI, Fabiana Venturini; BEIRUTH, Aziz Xavier. Transparência Na Gestão Pública Municipal: Análise nos Sites das Prefeituras do Estado do Espírito Santo**. Revista de Auditoria e Governança e Contabilidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 17, p. 1-16, 2016. ISSN 2317-0484. Disponível em: http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/859. Acesso em: 08 Jul. 2019.

SANTOS, M. D.; VISENTINI, M. S. Elaboração de um Ranking da Transparência e Compreensão das Práticas de Gestão de Municípios Integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 239-247, 2018.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 415-431, mar. 2019. ISSN 1982-3134. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/78506/75182. Acesso em: 16 Jun. 2019.

SOUSA, Rossana Guerra de; WRIGHT, Gabriel Aragão; PAULO, Edilson; MONTE, Paulo Aguiar do. A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **Revista Ambiente Contábil**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 7, n. 1, jan. /jun. 2015.

STIGLITZ, J.E. **On liberty, the right to know and public disclosure:** the role of transparency in public life. Oxford Amnesty Lecture, 1999.

ZUCCOLOTTO, Robson, CARVALHO TEIXEIRA, Marco Antonio, As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças** - USP 2014, 25 (Setembro-Dezembro) : [Data de consulta: 8 de julho de 2019] Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=257132919005. ISSN 1519-7077.

SERÁ QUE PERDER É GANHAR? O CASO DOS LICITANTES 100% PERDEDORES NO ESTADO DA PARAÍBA!

Willo Herbert Pontes Pinheiro
Fernando José Vieira Torres
Kliver Lamarthine Alves Confessor
Jean Santos Nascimento

INTRODUÇÃO

As discussões sobre os impactos da corrupção na economia não é uma preocupação recente. Para Matias-Pereira (2002) vários trabalhos evidenciaram que na sociedade onde existe um estado de corrupção generalizada, inevitavelmente, estará submetida a crises de legitimidade do seu sistema político, o que desencadeia a queda dos níveis de credibilidade de seus políticos e de suas instituições. Essa é definição que melhor caracteriza a realidade brasileira.

Pesquisa publicada pela organização GfK Verein (2016) mediu a reputação de diferentes atividades remuneradas no mundo, em 27 países e envolvendo 30 mil pessoas. Segundo o estudo, entre as grandes economias mundiais, o brasileiro é o povo que menos confia em seus políticos. Tal problemática no Brasil possui raízes históricas e não obstante diversas iniciativas foram traçadas na perspectiva de reduzi-la, uma vez que as grandes reformas administrativas implementadas no país tiveram o combate à corrupção no centro das discussões, especialmente, a Reforma Burocrática que buscou rechaçar a adoção das práticas patrimonialistas pelos gestores estatais.

Segundo BRESSER-PEREIRA (1998), a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural. Nesse sentido, em oposição ao modelo burocrático, o objetivo não é de alcançar a racionalidade perfeita, mas sim de definir, instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e nítidas, de forma a garantir o interesse coletivo na produção de bens públicos pelo Estado.

Em 2011, após mais de 15 anos da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, publicou-se a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/11). Esta norma tem dentre suas principais premissas, descerrar a administração pública para a participação cidadã por meio da publicidade dos atos administrativos, com vistas a combater a corrupção (ALVES, 2012). Desde sua vigência, constatou-se um contínuo aprimoramento da transparência das contas públicas, que é condição essencial para o exercício do chamado Controle Social, usado para designar a fiscalização exercida pela sociedade, mas, além da LAI e de outras inovações legislativas, existe outro importante impulsionador do combate a corrupção, que é o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Segundo Raupp (2011), a expressiva disseminação da TIC no setor público, tem permitido a implementação de diversos instrumentos para tornar mais eficiente a gestão governamental. O Governo Eletrônico faz parte dessas iniciativas e tem disponibilizado serviços à sociedade, possibilitando uma aproximação entre o cidadão e o ente estatal, além de contribuir o controle, fiscalização e responsabilização dos agentes públicos, nesse sentido, um dos mecanismos utilizados para operacionalizar o governo eletrônico é a implementação de portais eletrônicos.

Na proa da necessidade de publicizar as informações referentes aos órgãos estatais, o TCE/PB, no ano de 2017, passou a disponibilizar para a sociedade civil, por meio do seu portal institucional, várias análises relacionadas aos seus jurisdicionados (órgãos e entidades públicas do Estado da Paraíba). Esses diagnósticos são apresentados por intermédio de painéis interativos que facilitam a visualização e interpretação dos

dados e relacionam receitas, despesas, licitações, folha de pagamentos, acumulação de cargos, dentre outras informações pertinentes aos gastos públicos.

Embora o TCE/PB já apresente estes dados em formato aberto para toda sociedade, na prática, a análise de dados públicos apresenta-se como um grande desafio, à medida que envolve domínio de diversas áreas de conhecimento, tais como contabilidade pública, direito constitucional e administrativo, entre outras bases dos estudos e legislações específicas.

Utilizando como parâmetro o PAG de "Licitantes 100% Perdedores" (investigação que procura identificar o conluio entre os licitantes) esta pesquisa objetivou descrever a criação da nova estratégia de transparência adotada pelo TCE/PB, com vistas ao aperfeiçoamento do Controle Social.

Os Painéis de Acompanhamento da Gestão é uma estratégia recente do TCE/PB, de modo que ainda não há estudos ou pesquisas que demonstrem as vantagens e desvantagens dessa nova abordagem. Nesta escorreita, o presente estudo torna-se importante, em face ao seu ineditismo.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção, apresentaremos as bases teóricas da presente pesquisa: Controle Social, Accountability e Governança do Setor Público, além dos aspectos relacionados a Licitações e a Administração Pública, com vistas a revisar os principais conceitos inerentes a pesquisa.

Controle social, *Accountability* e governança do setor público

O Estado Democrático de Direito mencionado no Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, pontua que a Democracia é a palavra

de ordem, fundamentando o parágrafo único, do art. 1º, que dispõe que "Todo o poder emana do povo". Segundo tal preceito, a sociedade é detentora do poderio, que será posto em prática por meio do voto, onde o representante escolhido propagará sua voz, pautando-se pelo bem estar coletivo.

Neste sentido, Zorzal e Silva (2007) menciona que diante desta nova corrente de pensamento, termos como Democracia Participativa, Controle Social e *Accountability* começam a ser visualizados e implementados, possibilitando um retorno para a sociedade por parte dos representantes.

A interferência social nas decisões do Estado, direcionando as ações em prol do todo, em prol da sociedade, para que possa ocorrer o retorno das arrecadações dos impostos, perpassando na destinação dos recursos públicos, para o bem estar do coletivo. Esta participação, na decisão das políticas públicas, denomina-se Controle Social, que Corbari (2014, p. 100) relata como "o efeito da ação do cidadão participante sobre os serviços públicos, ou seja, da sociedade sobre o estado, o que confere à Democracia caráter mais participativo.".

Corbari (2014) relata que no processo democrático, a publicidade das ações de governo não pode ser entendida como publicação de atos carregados de termos técnicos, como a prestação de contas formal, mas ser entendida como a transparência das ações públicas. Neste sentido, os dados disponibilizados, devem ser transformados em informação de fato, de maneira clara, confiável e tempestiva, ou seja, o cidadão ao se deparar com a informação poderá usa-la para avaliar de maneira crítica, como os recursos foram alocados, e se estão alcançando o desempenho desejado. É necessário ter em mente que o Controle Social não se faz a partir da abundância de informações, mas da disponibilidade de informações suficientes e de entendimento simples para o cidadão médio que dela faz uso.

Se fosse analisar a relação do cidadão-governo, como se fosse a relação, que acontece nas corporações privadas, o cidadão seria o cliente, além de ser um dos maiores acionistas, mediante das

contribuições em forma de tributos, neste sentido, tem todo o direito de acompanhar como se dará a alocação dos recursos arrecadados, onde a responsabilidade em apresentar este retorno ficaria por parte do estado e seus agentes, ou seja, toda ação perpassaria pela prestação de contas, tendo como palavra de ordem a responsabilização.

Neste sentido, surge o termo *Accountability*, que Campos (1990) apresenta como responsabilidade subjetiva, que por mais que seja incipiente sua utilização, tem ganhado bastante espaço nas grandes corporações, que adicionado a transparência, equidade e Responsabilidade Corporativa, tem-se os princípios básicos da Governança Corporativa, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Pinho e Sacramento (2009), retoma o questionamento acerca da tradução do termo *Accountability*, e do seu respectivo significativo e aplicação, atestando que por mais que tenha passado um bom tempo, e estejamos perto do verdadeiro significado, a realidade ainda encontra-se distante, de ações condizentes com a verdadeira cultura da responsabilização.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) a governança ao ser aplicada no setor público perpassa sob quatro perspectivas de observação, que seriam a sociedade e o Estado, os entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, os órgãos e entidades e as atividades intraorganizacionais, que estaria atrelada a regras e princípios, políticas públicas, gerenciamento de riscos, otimizando resultados, de modo que agregue valor às entidades.

O referencial elaborado pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2014 apresenta Governança no Setor Público como "um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.".

O Novo Decreto Federal 9.203/2017, que trata sobre a política de governança para os órgãos da administração pública, passa a ser visualizado como um dos passos adicionados aos esforços legislativos, como forma de aprimorar conceitos como valor público,

alta administração e a gestão de riscos, atrelados a seis princípios da governança pública: a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência.

Neste sentido, passamos a enxergar um Brasil em constante busca de aprimoramentos, de modo que o cidadão passe a ser o contemplado essencial, tendo em vista que, é o contribuinte fundamental da coisa pública, e assim passa a ser o principal interessado, na destinação dos recursos públicos, e para isso o Controle Social passa a ser cada vez implementado, e assim mecanismos de governança sejam inseridos, gerando assim, estratégias de transparência, de modo que o gestor passe a prestar contas de todas as suas ações na gestão dos recursos públicos.

Licitações e a administração pública

Conforme estabelecido na atual Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 37, inciso XXI, quando da contratação de obras, serviços, compras e alienações, a Administração Pública submete-se a procedimento de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Esse mesmo artigo, em seu *caput*, elenca que a Administração Pública "obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (BRASIL, 1988).

Além dos princípios da Administração Pública expressos, positivados no art. 37 da Constituição Federal, também existem os princípios implícitos, que são extraídos pela doutrina a partir da análise do texto da Carta Magna. São exemplos de princípios implícitos, a autotutela, finalidade, motivação, proporcionalidade, entre outros, a depender da doutrina considerada.

Em relação às licitações, além dos princípios constitucionais (explícitos e implícitos), a Administração Pública também se submete aos princípios elencados na lei 8.666, uma vez que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a

seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Para Nunes (2016), em que pese a competição não ser um princípio expresso no rol do art. 3º da Lei de Licitações, trata-se de um importante guia hermenêutico, segundo o qual, diante de variadas interpretações em determinada situação, seja privilegiada aquela que permite uma disputa mais ampla. Mais que isso, sendo inerente ao procedimento licitatório e fundamental ao respeito aos demais princípios reitores do procedimento e da conduta da Administração Pública, ela também deve ser buscada ao longo de todo o procedimento, desde a sua fase interna.

Ainda conforme Nunes (2016), embora a competição seja um requisito essencial às licitações, são frequentes as denúncias de fraudes em licitações, seja em decorrência da atuação de um competidor, isoladamente, seja como fruto de um conluio entre licitantes, com ou sem a colaboração de agentes públicos. Ademais, verifica-se o incentivo que a ampla concorrência produz sobre os competidores, que em um cenário competitivo se esforçam para apresentar melhores propostas, inexiste na medida em que a competitividade do certame é restringida.

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE 2009), a apresentação de propostas em conluio (ou a concertação de propostas) ocorre quando os proponentes, em vez de competirem, como seria de se esperar, conspiram secretamente para aumentar os preços ou baixar a qualidade dos bens e serviços para compradores que desejem adquirir produtos ou serviços por meio de concursos, licitações ou leilões.

No mesmo sentido, o Guia para o Combate a Cartéis em Licitações (2008), elaborado pelo Ministério da Justiça, considera que Cartel é um acordo explicito ou implícito entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção, divisão de

clientes e de mercados de atuação. Cartéis são considerados a mais grave lesão à concorrência porque prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis.

Conforme a OCDE (2009), as várias técnicas para a implementação do conluio entre os licitantes podem ser agrupadas em quatro principais estratégias, não mutuamente exclusivas, elencadas no quadro abaixo.

Quadro 1 – Principais estratégias de conluio entre licitantes.

Propostas Fictícias ou de Cobertura.	São a forma mais frequente de implementação dos esquemas de conluio entre concorrentes. Ocorre quando os licitantes combinam as propostas (preços e condições) de forma a direcionar o certame a um deles. As propostas fictícias são concebidas para dar a aparência de uma concorrência genuína entre os licitantes.
Supressão de propostas.	São acordos entre os concorrentes onde uma ou mais empresas combinam de absterem-se de concorrer ou retiram uma proposta previamente apresentada para que a proposta do concorrente escolhido seja aceita.
Propostas Rotativas ou Rodízio	As empresas em conluio combinam apresentar alternadamente a proposta vencedora. A forma como os acordos de propostas rotativas são implementados pode variar. Por exemplo, os conspiradores podem decidir atribuir aproximadamente os mesmos valores monetários de um determinado grupo de contratos a cada empresa ou atribuir a cada um, valores que correspondam ao seu respectivo tamanho.
Divisão do Mercado.	Os concorrentes definem os contornos do mercado e acordam em não concorrer para determinados clientes ou em áreas geográficas específicas. As empresas concorrentes podem, por exemplo, atribuir clientes específicos ou tipos de clientes a diferentes empresas, para que os demais concorrentes não apresentem propostas (ou apresentem apenas uma proposta fictícia) para contratos ofertados por essas classes de potenciais clientes. Em troca, o concorrente não apresenta propostas competitivas a um grupo específico de clientes atribuído a outras empresas integrantes do cartel.

Fonte: (OCDE, 2009).

Em qualquer um dos casos acima, os licitantes perdedores integrantes dos cartéis, quando não contemplados com o direcionamento de outros certames em seu favor, são subcontratos ou simplesmente remunerados através da partilha e distribuição dos lucros obtidos nos contratos fraudulentos.

No caso de propostas fictícias ou de cobertura, estratégia de fraude mais utilizada segundo a OCDE (2009), em algumas vezes são utilizadas empresas "fantasmas", ou "de fachada", para simular o caráter competitivo dos certames. Segundo Carvalho (2007), licitações fraudadas através de cartas-convite encomendadas podem ser identificadas a partir da análise dos atos constitutivos das empresas que fornecem produtos e serviços perante a Junta Comercial do Estado e as receitas federal e estadual, onde se constatará que estas empresas existem apenas no papel. São as chamadas empresas "fantasmas", as quais têm como sócios pessoas que emprestam seus nomes, os chamados "laranjas".

Carvalho (2007) sugere que os Tribunais de Contas, ao analisar as Prestações de Contas apresentadas pelos gestores públicos, se verificada a presença de algum licitante "fantasma", poderiam realizar um cruzamento de dados com outras prefeituras, de modo a impedir a atuação desses fraudadores em outros municípios.

Esses casos específicos detalhados acima - fraudes por meio de propostas fictícias utilizando "laranjas" – são o objeto de investigação do painel "Licitantes 100% Perdedores" desenvolvido pelo TCE PB.

Com o intuito de distinguir a contribuição da presente investigação, convém contrapor com outras já realizadas. Rocha (2013) analisou a realização do potencial de *accountability* dos pareceres prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), relativos às contas anuais dos chefes de governos municipais, o estudo evidenciou que os referidos pareceres prévios pouco realizavam do seu potencial de *accountability*, dado que o TCE/SC pouco avançou em relação a esse objetivo, não utilizou nem explorou as possibilidades que a legislação lhe oferecia e, portanto, não contribuiu para a materialização da *accountability*.

Reis, Dacorso e Tenório (2014) identificaram a influência das tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas municipais realizadas ao Tribunal de Contas da Bahia (TCE/BA). Como resultado, foram encontradas as seguintes contribuições: envio das informações diretamente das prefeituras ao Tribunal por meio da internet; redução de erros e eliminação das redundâncias; processo mais célere; e, além das anteriores, permissão de cruzamento e comparação de dados.

Lino e Aquino (2018) destacaram que os atuais 33 Tribunais de Contas regionais brasileiros são responsáveis por acompanhar o ciclo de gestão financeira das unidades subnacionais e a legalidade dos atos de mais de 20.000 organizações públicas vinculadas a esses estados e municípios. Na pesquisa foi investigada a diversidade da configuração interna e discutidas possíveis associações com a qualidade da auditoria financeira realizada por suas equipes, nos 18 Tribunais que consistiu a amostra foram realizadas entrevistas com auditores externos e diretores de tecnologia da informação. Os autores concluíram que, apesar de todos os tribunais no Brasil terem como origem comum o modelo napoleônico, os resultados variavam quanto à organização e formação das equipes, ao uso de rodízio na alocação das tarefas de auditoria e à automatização dos sistemas de coleta de dados de jurisdicionados.

Como se observa já existe alguns estudos em que o objeto de pesquisa são os Tribunais de Contas Estaduais, os autores citados anteriormente investigaram: *(a)* potencialidade de *accountability* dos pareceres prévios; *(b)* influência das tecnologias da informação na prestação de contas dos jurisdicionados; *(c)* diversidade da configuração interna.

No entanto, nenhum deles utilizou como tema de estudo o TCE/PB, destaca-se a relevância deste objeto de pesquisa que, segundo a página eletrônica da instituição, acompanha a gestão, fiscaliza e analisa os processos de prestações de contas, atos de admissão de pessoal, aposentadorias e pensões, licitações, contratos e convênios de pelo menos 59 órgãos da administração estadual, a saber: 20 secretarias; 10 autarquias, 09 fundações; 12 sociedades de economia mista; 04 empresas

públicas; 15 fundos; 06 órgãos em regime especial; 223 prefeituras municipais; 20 órgãos entre secretarias e outros da administração indireta do município de João Pessoa; 16 órgãos entre secretarias e outros da administração indireta do município de Campina Grande, para citar, apenas, os dois maiores do estado.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta seção foi dividida em cinco partes: classificação da pesquisa, apresentação do objeto de pesquisa, caracterização da fraude, dados utilizados e interpretação dos dados.

Classificação da pesquisa

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é classificada como descritiva, pois analisa as licitações públicas ocorridas no Estado da Paraíba, por intermédio de diferentes dimensões: modalidade, licitante, exercício, jurisdicionado e etc, e também explicativa, pois demonstra de que forma os PAGs facilitam a interpretação e compreensão dos dados por parte da sociedade paraibana.

Adicionalmente esta a pesquisa é do tipo estudo de caso já que se restringe ao assunto tratado no painel "Licitantes 100% Perdedores" - que investiga o conluio entre licitantes. E por fim, quanto a abordagem de análise, a presente pesquisa é classifica como quantitativa, uma vez que se utiliza de dados numéricos e análises estatísticas para compreender o fenômeno estudado.

Apresentação do objeto de pesquisa

A primeira versão do painel "Licitantes 100% Perdedores" foi construída em outubro de 2016, durante uma maratona de programação chamada de "Hackfest contra a Corrupção". O painel foi desenvolvido por um grupo

integrante da maratona, composto por alunos e professores da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e também por auditores do TCE PB. Originalmente, o painel chamava-se "**Laranjal**", em referência aos licitantes "**laranjas**".

Em março de 2017, devido à utilidade das informações geradas, o painel foi incorporado ao portal institucional do TCE PB. Para tanto, foi necessário mudar de nome e alterar o *layout* colorido (imagens e cores laranjas) adotando uma aparência mais formal. O painel passou a chamar-se de "Índice de Licitantes Perdedores". Junto com ele, outras análises também foram criadas e adicionadas a uma área permanente do portal do TCE PB chamada de Painéis de Acompanhamento da Gestão - PAG. Atualmente, os PAGs estão entre as seções mais acessadas do portal e já contam com mais de 20 painéis diferentes, relacionados a receitas, despesas, folha de pagamentos, licitações e etc.

Até a versão chamada de "Índice de Licitantes Perdedores", o painel incluía apenas as licitações realizadas pelos municípios paraibanos e continha licitações realizadas desde o ano 2000. Recentemente, em novembro de 2017, o painel foi aprimorado, passando a integrar também as licitações realizadas pelo Governo do Estado. Para tanto, foi necessário restringir os dados para o exercício de 2014 em diante. Somente a partir desta versão unificando Estado e Municípios é que o painel passou a chamar-se de Licitantes 100% Perdedores. Diante do exposto, destaca-se que esta pesquisa objetivou descrever a criação da nova estratégia de transparência adotada pelo TCE/PB, com vistas ao aperfeiçoamento do Controle Social e para este fim, realizou-se os seguintes procedimentos:

- Analis os licitantes que participaram dos processos licitatórios;
- Quantificar as derrotas de cada licitante;
- Verificar indícios de atuação em conluio entre os participantes dos certames;
- Identificar padrões que determinem a atuação dos licitantes.

Da caracterização da fraude

O painel objetiva identificar indícios de atuação em conluio entre os concorrentes, com o objetivo de fraudar os procedimentos licitatórios em que participam. Para tanto, o conluio foi caracterizado pela existência de licitantes "laranjas" entre o rol de competidores de cada processo. Para fins deste painel, foram considerados "laranjas" aqueles licitantes que perderam 100% das licitações que disputaram, desde que tenham concorrido em pelo menos sete (7) processos. Essa participação mínima justifica-se pela necessidade de se produzir indícios relevantes e por considerar que não é viável inferir quaisquer conclusões em relação a competidores não frequentes. O número mínimo de sete (7) participações foi definido de forma empírica, baseado na experiência dos auditores do TCE/PB.

Dados utilizados

O painel foi construído a partir dos dados das licitações ocorridas nos 223 municípios paraibanos e no Governo do Estado da Paraíba, no período de janeiro de 2014 até abril de 2018, enviadas ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE PB através do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES.

Os dados das licitações são enviados ao TCE PB até, no máximo, o dia 10 do mês subsequente à homologação do certame. Neste caso, o tempo máximo entre a homologação da licitação e o recebimento dos dados pelo TCE PB é de 40 dias, caso em que a licitação é realizada no primeiro dia do mês. Em consequencia dessa tolerância, ainda que o painel seja atualizado diariamente, ainda demoram alguns dias até que os dados sejam incorporados ao painel.

Interpretação dos dados

Por intermédio do Tableau Desktop, software de *Business Intelligence*, os dados foram importados e várias dimensões e medidas foram criadas conforme quadro abaixo.

Quadro 2 – Dimensões e medidas utilizadas no painel.

Variável	Tipo	Descrição da variável
Nome do Licitante	Dimensão	Pessoa, física ou jurídica, que participou do procedimento licitatório.
CPF/CNPJ	Dimensão	CPF ou CNPJ do licitante
Número da Licitação	Dimensão	Número atribuído à licitação
Modalidade	Dimensão	Modalidade da licitação
Unidade Gestora	Dimensão	Orgão ou Ente que realizou a licitação
Município	Dimensão	Ente Federativo que engloba várias unidades gestoras
Situação	Dimensão	Flag que identifica se o licitante foi vencedor ou perdedor na licitação
Exercício	Dimensão	Ano em que a licitação foi homologada
Licitação	Dimensão	Identificar único da licitação
Valor Homologado	Medida	Valor global homologado para cada licitação.
QTDE de Licitações	Medida	Quantidade licitações realizadas.
QTDE de Licitantes	Medida	Quantidade de diferentes licitantes (PF ou PJ) que participaram dos procedimentos licitatórios, vencendo ou perdendo.
QTDE de Vitórias	Medida	Quantidade de licitações vencidas por um determinado licitante

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de TCE/PB, 2018.

Após restringir o universo das licitações a apenas aquelas com indícios da atuação de laranjas, mediante o Tableau, foi criado um painel (gráfico tipo ranking) ordenando os credores de acordo com a

quantidade de licitações (QTDE de Licitações) em que participaram. As demais dimensões mencionadas no quadro 2 também foram utilizadas para criar subpainéis complementares, correlacionando as dimensões às medidas: QTDE de Licitantes e/ou QTDE de Licitações.

Quadro 3 – Subpainéis que compõem o painel principal.

	Subpainel	Tipo de Gráfico
1	QTDE de Licitações (medida) por Licitante (dimensão)	Ranking
2	QTDE de Licitantes (medida) por Município (dimensão)	Mapa de Calor
3	QTDE de Licitações (medida) por Município (dimensão)	Mapa de Calor
4	QTDE de Licitações (medida) por Unidade Gestora (dimensão)	Mapa de Calor
5	Valores homologados por Unidade Gestora	Mapa de Calor
6	QTDE de Licitações por Modalidade	Ranking
7	Valores homologados por Modalidade	Ranking
8	QTDE de Licitações por Exercício	Linhas
9	Listagem dos detalhes das licitações	Listagem

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de TCE/PB, 2018.

Em relação aos tipos de gráficos, optou-se por evitar gráficos mais avançados que pudessem dificultar a interpretação dos dados. Neste sentido, foram utilizados gráficos tradicionais como os de barras, colunas, pizza e listagens, por entender que estes são mais adequados para usuários pouco familiarizados com análise dados. Outro aspecto utilizado para facilitar a compreensão dos painéis foram as cores. Padronizou-se a cor **laranja** para licitações **municipais** e a cor **cinza** para licitações **estaduais**. Adicionalmente, o padrão verde/amarelo/vermelho foi usado para indicar licitações com maior incidência de licitantes 100% perdedores.

Todos os painéis disponíveis nos PAGs são responsivos, acessíveis em todos os tipos de dispositivos: celulares, tablets, notebooks, smartphones

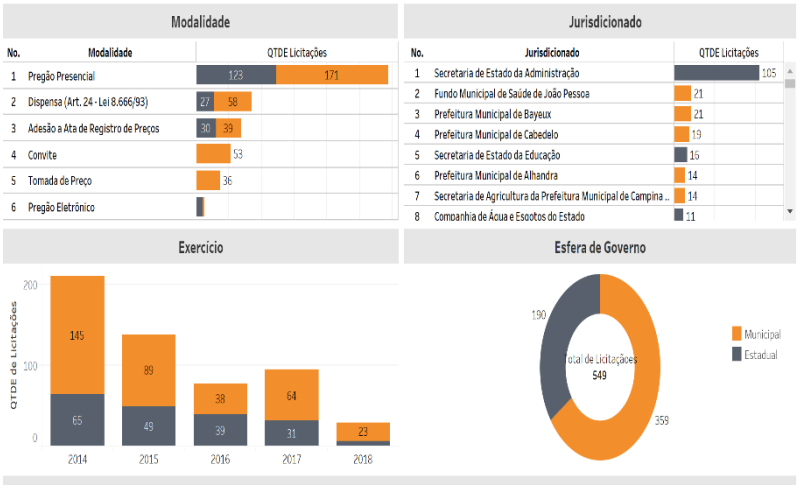
e etc. Além das imagens, também são usadas imagens e notas explicativas para facilitar o entendimento e deixar os painéis mais amigáveis.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

No período em análise foram homologadas 73.696 licitações, envolvendo 29.079 diferentes licitantes. Desse total, foram identificados 63 licitantes que perderam 100% das licitações em que participaram. Esses licitantes representaram apenas 0,20% do total de licitantes e juntos atuaram em 560 diferentes licitações, correspondendo a 0,75% dos certames do período, indicando que este uma prática de conluio entre os licitantes analisados nesta pesquisa

A soma dos valores homologados dos 560 certames em que os licitantes 100% perdedores atuaram totalizou R$ 822.298.635,49. No gráfico 1 são demonstrados quatro subpainéis que agrupam as licitações nas dimensões: Modalidade, Jurisdicionado, Exercício e Esfera de governo.

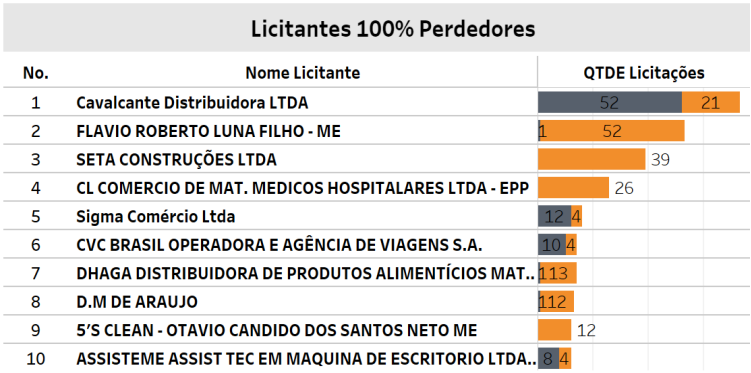
Gráfico 1 – Quantidade de licitações por Modalidade, Jurisdicionado, Exercício e Esfera.



Fonte: Painéis de Acompanhamento de Gestão (TCE-PB).

Do quadro acima, destaca-se que a maioria (53,55%) das licitações suspeitas de fraude foram realizadas na modalidade Pregão Presencial e também que no exercício de 2017 houve um crescimento do número de processos suspeitos, isto sugere que uma investigação mais precisa sobre estes participates a fim de investigar a evidência aqui apresentada. Nos demais subpainéis, naturalmente, observa-se uma concentração das licitações suspeitas nos municípios mais populosos que dispõem de uma maior oferta de serviços públicos e, consequentemente realizam uma maior quantidade de licitações.

Gráfico 2 –Ranking dos licitantes 100% perdedores (Top 10).



Fonte: Painéis de Acompanhamento de Gestão (TCE-PB).

No Gráfico 2 são demonstrados os 10 principais licitantes 100% perdedores. Merecem destaque os quatro primeiros do ranking de participações. O primeiro colocado no ranking atuou em 73 (52 no Estado e 21 nos Municípios) diferentes processos licitatórios, enquanto os demais atuaram em 53, 39 e 26 processos, respectivamente.

Em relação aos certames objeto do conluio entre os licitantes, o painel demonstra que a competitividade de cada um foi comprometida em níveis diferentes. Isto porque, em algumas licitações, entre os licitantes perdedores só havia aqueles que sempre perdem, enquanto,

em outras licitações também havia perdedores eventuais (que já venceram alguma licitação). O quadro 4 agrupa as licitações de acordo com a proporção de licitantes 100% perdedores em relação ao total dos perdedores. Os 61 processos licitatórios com proporção de 100% são os casos de maior fragilidade nas concorrências.

Quadro 4 – Quantidade de Licitantes 100% Perdedores em relação à quantidade de perdedores.

Proporção	QTDE de Licitações	Cor
100%	61	vermelho
66,67%	8	Vermelho
60%	1	Vermelho
50%	163	Amarelo
40%	1	verde
37,50%	6	Verde
36,33%	2	verde
33,33%	1	Verde
28,57%	102	Verde
25%	10	Verde
Demais	48	verde

Fonte: Painéis de Acompanhamento de Gestão (TCE-PB). Elaboração própria.

Nota: Licitações com proporção acima de 50% são marcados em vermelho, amarelo para proporção de 50% e de verde quando a proporção é inferior a 50%.

Em relação ao principal perdedor (73 derrotas), verifica-se que: 52 licitações ocorreram na Secretaria de Estado da Administração (esfera estadual); com exceção de uma licitação, todas as demais foram realizadas na modalidade Pregão; este licitante tem atuado continuamente desde 2014 e, em 2018 já atuou em três processos.

Outro caso de destaque refere-se ao quarto maior perdedor do ranking. Das 26 vezes em que ele concorreu, em 24 vezes a mesma empresa sagrou-se vencedora dos certames. Este fato é um forte indício do conluio entre essas empresas com o objetivo de direcionar os certames. As 26 licitações se referem a compra de material médico/hospitalar e foram realizadas entre 2014 e 2015, todas no município de João Pessoa.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa objetivou descrever a criação da nova estratégia de transparência adotada pelo TCE/PB, com vistas ao aperfeiçoamento do Controle Social, os PAGs. Utilizando do exemplo do Painel de Licitantes 100% Perdedores foi possível demonstrar uma nova forma de "olhar" para as licitações realizadas no Estado da Paraíba. Até então, a sociedade dispunha apenas da possiblidade de consultar individualmente (por meio do SAGRES Online) as licitações realizadas por cada instituição e verificar os vencedores, perdedores, datas e demais informações relacionadas.

Agora, por intermédio do painel detalhado neste estudo, o cidadão tem acesso a uma análise focada na identificação de indícios de irregularidades, podendo ele próprio, dispondo desses novos instrumentos, fiscalizar a atuação dos gestores públicos paraibanos. A utilização de infográficos interativos facilita a interpretação dos dados e estimula a sociedade a exercer o Controle Social de forma contínua e efetiva.

Para o alcance dos objetivos dessa pesquisa, primeiramente foram quantificadas as derrotas de cada licitante; em seguida, foram apontados os indícios de atuação em conluio entre os participantes dos certames; e por fim, foram exposos padrões que determinam a atuação dos licitantes, conforme apresentado no quadro 1.

A pesquisa demonstrou ser relevante na medida em que evidenciou a relevância das informações que podem ser obtidas

por intermédio do PAGs, como um mecanismo de analisar indícios de conluio entre os licitantes. Como por exemplo no caso do quarto maior perdedor, que das 26 vezes em que perdeu, em 24 vezes houve o mesmo vencedor.

Outro caso grave também evidenciado nesta pesquisa corresponde a identificação decertames em que não houve outros perdedores além daqueles classificados como 100% perdedores, demonstrando uma forte possibilidade de ausência de competição.

Isto posto, conclui-se os PAGs consistem numa importante e eficiente estratégia de transparência adotada pelo TCE/PB que permitem tornar o controle social ainda mais efetivo

No tocante a limitação do estudo, pode-se o período de análise, uma vez que a base de dados continham informações apenas a partir do ano de 2014.

Como sugestões para pesquisas futuras este estudo acrescenta que, é possível identificar outros casos de conluio por meio da análise do quadro societário das empresas, visto que, é sabido que muitas das empresas utilizadas com "laranjas" encerram suas atividades depois de algum tempo e reabrem com os mesmos sócios e/ou endereço, telefones, nome e etc. Também é possível investigar a associação de pregoeiros e membros das comissões permanentes de licitações.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. S. D. (2012). Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do TCE**, Belo Horizonte, n. esp., p.120-134. Recuperado em: 22 janeiro, 2018, de http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública

/ Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. (1998). Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 49(1), p.1-38. Recuperado em, 18 fevereiro, 2018 de https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365.

CAMPOS, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública,** v. 24, n. 2, p. 30-50.

CRUZ, W. G. S.; MACIEL, C.; CASTILHO, F. B.M.; GIRATA, N. N. H.; Um método quantitativo para avaliar a adoção de Dados Abertos nos Tribunais de Contas do Brasil iSys – **Revista Brasileira de Sistemas de Informação**, Rio de Janeiro, vol. 9, Nº 1, pp. 33-57, 2016.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm.

Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Combate a cartéis em licitações – guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação. Brasília, 2008. Recuperado de: http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/cartilha_licitacao.pdf.

EUZENEIA, C. (2015) **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo** / Euzeneia Carlos. - Vitória : EDUFES.

SOBRE O ORGANIZADOR

Fernando José Vieira Torres é professor da Universidade Federal da Paraíba há dez anos, lotado no Departamento de Gestão Pública (DGP), possui mestrado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (2009), especialista em Finanças Corporativas (2005/2006) e graduado em Administração de Empresas pela Universidade Católica de Pernambuco (2004). Desde 2016 é membro do Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate à Corrupção da cidade de João Pessoa, participante do Grupo de Estudos em Finanças e Contabilidade (GEFIC – UFS), autor de vários artigos acadêmicos, pesquisador premiado nacionalmente (IBGC – 2008 e Prêmio Não Aceito Corrupção - 2020).

SOBRE OS AUTORES

AUDREY REGINA LEITE ESPERIDIÃO TORRES

Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual da Paraíba, especialista em Direito Processual Penal pela Universidade Gama Filho, mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba, atualmente é analista jurídica ministerial do Ministério Público da Paraíba.

DÉBORA RAQUEL

Possui graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba.

FERNANDA NAYRA TAVARES BEZERRA RABÊLO

Possui graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba. Tem experiência na área de Gestão de Pessoas, Gestão Financeira, Planejamento e Gestão de Projetos.

FERNANDO JOSÉ VIEIRA TORRES

É professor da Universidade Federal da Paraíba, Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (2009), membro do Grupo de Estudos em Finanças e Contabilidade (GEFIC – UFS), possui Especialização em Finanças Corporativas (2005/2006) e Graduação em Administração pela Universidade Católica de Pernambuco (2004). Membro do Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate à Corrupção da cidade de João Pessoa, autor de vários artigos acadêmicos, pesquisador premiado nacionalmente (IBGC – 2008 e Prêmio Não Aceito Corrupção - 2020).

JAILZA MENDES DA COSTA

Possui graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba(2014) e graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba(2019).

JEAN DOS SANTOS NASCIMENTO

Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual da Paraíba (2018), graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1999), mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (2001) e doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (2010). Atualmente é professor da Universidade Federal de Campina Grande com atividades no curso de Ciências Econômicas, atuando como Professor e Coordenador Acadêmico. Foi professor de graduação e do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. Atua especificamente com Desenvolvimento Regional, Análise Micro e Macroeconômica, Análise de Insumo-Produto, Métodos Quantitativos e Finanças e Políticas Públicas. Tem ainda experiência em Pesquisa de Mercado e Pesquisas Econômicas Setoriais e interesses em Economia Computacional e Perícia Econômica e Financeira.

JONATHA VIEIRA DE SOUSA

É doutorando em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba (2018); Mestre em Gestão de Organizações Aprendentes pela Universidade Federal da Paraíba (2014); Especialista em Ciências Criminais, Direito Público e Direito Administrativo; Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPE (2005); ocupa atualmente o cargo de provimento efetivo de Técnico Ministerial, do quadro de servidores efetivos do Ministério Público da Paraíba, onde exerce, também, o cargo de provimento em comissão de Chefe de Departamento de Desenvolvimento e Gestão de Processos, da estrutura da Secretaria de Planejamento e Gestão. No Ministério Público da Paraíba, já exerceu diversos cargos em comissão, dentre eles o de Chefe de Departamento de Recursos Humanos, Chefe de Departamento de Organização e Métodos e Assessor da Secretaria Geral; experiência nas áreas de Direito, Administração, Gestão de Processos, Gestão de Projetos, Gestão de Pessoas e Planejamento Estratégico.

KLIVER LAMARTHINE ALVES CONFESSOR

É doutor e mestre em Administração pelo Programa de Pós de Graduação em Administração da UFPE – PROPAD, com ênfase na linha de Finanças. Possui especialização de Gerenciamento de Projetos. É Formado em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Durante o ano de 2010 foi aluno especial no Programa de Pós Graduação de Engenharia de Produção na Universidade Federal da Paraíba – PPGEP/UFPB onde iniciou e atuou os estudos em custos. Atualmente é Professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco do Colegiado de Engenharia da Produção no Campus Salgueiro/PE. Possui experiência acadêmica como professor, orientador e coordenador de curso nos níveis de graduação e pós-graduação em diversas instituições de ensino superior na Paraíba e Pernambuco. Tem interesse nas áreas de Finanças, Avaliação de Empresas, Investimentos, Gestão de Custos, Gestão da Produção e Gestão de Projetos.

LAYARA DELMONDES ROSA

Possui graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba.

MARIA DANIELLA DE OLIVEIRA PEREIRA DA SILVA

Doutorado em Contabilidade - UNB - UFPB - UFRN pela Universidade de Brasília, Brasil(2018). Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2010). Graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade do Vale do Ipojuca (2005). Atualmente é professora assistente da Universidade Federal da Paraíba. Tem experiência na área de Administração e Contabilidade.

VANUSA VIRGÍNIA DA SILVA

É Graduada em Tecnologia de Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Gestão e Auditoria Pública pelo Instituto de Educação Superior da Paraíba. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba. Tem experiência na área de Contabilidade Pública e Privada.

WALBER ALEXANDRE DE OLIVEIRA E SILVA

É Mestre em Administração pela UFBA, possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade de Pernambuco (1994) e especialização em contabilidade e auditoria pública pela Faculdade de Maceió (2007). Atualmente é Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (desde 2002).

WILLO HERBERT PONTES PINHEIRO

Possui graduação em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Campina Grande (2002) e graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba (2018), pós-graduado em Direito Público e Gestão Pública pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro (2009), possui mestrado profissional em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará (2013), atualmente é auditor do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB).

Este livro foi diagramado pela Editora UFPB em 2021.