

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL –
modalidade à distância

Ediane Aline Vater

ANÁLISE DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE OS
ATOS ADMINISTRATIVOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE TRÊS
PASSOS/RS

Três Passos

2015

Ediane Aline Vater

**ANÁLISE DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE OS
ATOS ADMINISTRATIVOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE TRÊS
PASSOS/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal-modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Munhoz
Svartman

**Três Passos
2015**

Ediane Aline Vater

**ANÁLISE DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE OS
ATOS ADMINISTRATIVOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE TRÊS
PASSOS/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 27 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. MSc. Felipe Amaral Borges

Prof MSc. Lena Maris Mazzotti

Dedico este trabalho ao meu companheiro Ronaldo, que sempre está ao meu lado e me deu todo o apoio necessário durante este trabalho, especialmente apoio emocional nos momentos que precisei.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente aos meus pais por tudo que me ensinaram e me ensinam até hoje e por serem esse grande exemplo de amor e humildade.

À minha irmã, por todo o carinho e apoio.

Um agradecimento mais que especial ao meu companheiro, Ronaldo Roberto Giacomeli, por toda a ajuda, paciência e apoio não somente durante o curso, mas em todos os momentos bons e ruins da nossa vida.

Agradeço também aos mestres e tutores da UFRGS por tantos ensinamentos no decorrer do curso, em especial ao professor Eduardo Munhoz Svartman e à tutora Thaís Recoba Campodonico pela orientação neste trabalho.

Agradeço ainda toda a equipe do Polo UAB Três Passos pela ajuda sempre que necessário.

*A diferença entre o impossível e o possível está na determinação.
(Tommy Lasorda)*

RESUMO

O Tribunal de Contas estadual, órgão de controle externo, é o responsável pela fiscalização dos entes públicos municipais quanto ao atendimento da gestão de contas e da gestão fiscal, apontando possíveis irregularidades e emitindo parecer quanto à aprovação ou reprovação das contas. Este trabalho tem como objetivo analisar os pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre os atos administrativos do Poder Executivo Municipal de Três Passos, mais especificamente as contas de gestão, ou gestão fiscal, referente aos exercícios financeiros de 2002 a 2010. Nesse sentido, pergunta-se: quais as melhorias ocorridas quanto aos atos e princípios administrativos apontados pelo Tribunal de Contas do Estado referentes ao município de Três Passos? Para responder a essa pergunta, foi realizado um estudo de caso, com abordagem qualitativa, através de pesquisas bibliográficas em fontes primárias e secundárias e análise descritiva de dados de caráter exploratório descritivo. Nos levantamentos de dados foram apresentados dados quantitativos extraídos dos pareceres emitidos pela Corte de Contas. Após foi realizada uma análise descritiva dos dados e apontados possíveis motivos e sugestões de melhorias, a fim de diminuir progressivamente os apontamentos da Corte de Contas. Verificou-se que a maioria das mudanças para melhora do quadro atual está na gestão de pessoas, com maior qualificação profissional e adoção de medidas para diminuir a rotatividade de servidores.

Palavras-chave: Gestão fiscal. Tribunal de Contas. Pareceres. Fiscalização Externa.

ABSTRACT

The state Court of Auditors, external control organ, is responsible for the supervision of municipal public entities as service accounts management and fiscal management, pointing out possible irregularities and emitting opinion as to the approval or disapproval of the accounts. This work aims to analyze the views of the State Court of Rio Grande do Sul about the administrative acts of the Municipal Executive Power of Três Passos, more specifically the management accounts, or the fiscal management, referring to the financial exercise from 2002 to 2010. In that way, there is a question: what are the improvements occurred in the administrative acts and principles identified by the State Audit Court concerning to the Três Passos city? To answer this question, a case study was conducted with a qualitative approach, through bibliographic research in primary and secondary sources and descriptive analysis of descriptive exploratory data. On the data survey, quantitative data extracted were presented from the opinions emitted by the Audit Court. After, it was conducted a descriptive analysis of the data and pointed out possible reasons and improvements suggestions, in order to gradually decrease the notes of the Audit Court. It was verified that the most part of the changes to improve the current picture is in people management, with higher professional qualification and adoption of measures to reduce the turnover servers.

Keywords: Fiscal management. Court of Auditors. Opinions. External supervision

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01: Quantidade de servidores do Executivo Municipal de Três Passos/RS (abr/2015)	13
Gráfico 02: Situação da despesa com pessoal conforme RLF – Três Passos/RS....	37
Gráfico 03: Situação do endividamento em relação à Receita Corrente Líquida – Três Passos/RS	40
Gráfico 04: Insuficiência Financeira – Três Passos/RS	44
Gráfico 05: Transparência: publicação dos relatórios – Três Passos/RS	47
Gráfico 06: Transparência: audiências públicas – Três Passos/RS.....	48
Gráfico 07: Pareceres do TCE relativos à Gestão Fiscal de 2002 a 2011 – Três Passos/RS	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Limites da LRF para as Despesas com Pessoal.....	35
Tabela 02: Situação da despesa com pessoal – Três Passos/RS.....	36
Tabela 03: Situação de endividamento – Três Passos/RS.....	39
Tabela 04: Percentual de atendimento aos Pareceres de Gestão Fiscal dos município do Rio Grande do Sul.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCs - Cargos Comissionados

CF - Constituição Federal

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CLT - Consolidação das Leis de Trabalho

DCL - Dívida Consolidada Líquida

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI - Lei de Acesso à Informação

LC - Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PIB - Produto Interno Bruto

PPA - Plano Plurianual

RCL - Receita Corrente Líquida

RS - Rio Grande do Sul

SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas

TCE - Tribunal de Contas Estadual

TCE-RS - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCU - Tribunal de Contas da União

TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	18
1.1 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	18
1.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA E EXTERNA NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.....	25
1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	35
3.1 DESPESAS COM PESSOAL	35
3.2 SITUAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	39
3.3 RESTOS A PAGAR EM TÉRMINO DE MANDATO.....	42
3.4 EQUILÍBIO FINANCEIRO.....	43
3.5 TRANSPARÊNCIA.....	46
3.5.1 Publicação de Relatórios	46
3.5.2 Audiências Públicas	48
3.5.3 Lei da Transparência – LC Federal nº 131/2009	49
3.5.4 Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527/2011	50
3.6 PARECERES FINAIS RELATIVOS À GESTÃO FISCAL.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	56

INTRODUÇÃO

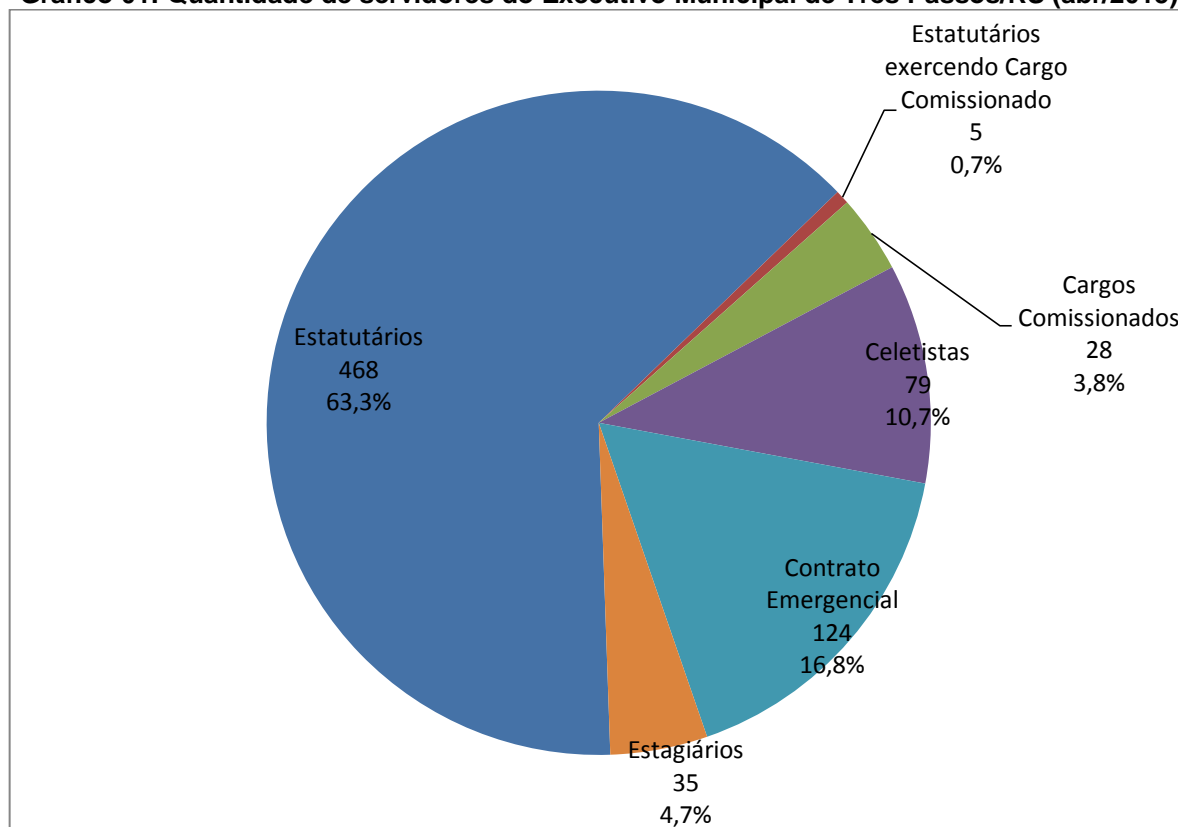
Com o advento da Lei 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, aumentou ainda mais a responsabilidade dos governantes, em especial no que se refere ao controle sobre os atos administrativos. O órgão responsável pela fiscalização externa dos atos praticados no Poder Executivo é o Tribunal de Contas, que, após rotineira análise de documentos, emite parecer referente às contas do Chefe do Executivo.

O município de Três Passos foi criado em 28 de dezembro de 1944, conforme Decreto-Lei nº 716. Anteriormente, o distrito de Três Passos pertencia ao município de Palmeira (atualmente município de Palmeira das Missões). Seu nome teve origem em razão da existência da junção de três passos¹, onde viajantes e animais paravam para repouso e descanso, chamado de pouso dos Três Passos.

Possui uma população de 23.965 habitantes, sendo 19.054 na área urbana, que corresponde a 80% da população (IBGE, 2010). O Produto Interno Bruto (PIB), per capita a preços correntes de Três Passos é de aproximadamente R\$ 15.996,12 (IBGE, 2010).

O Poder Executivo Municipal de Três Passos, em abril de 2015, possuía 739 servidores em seu quadro de pessoal, dentre os diferentes regimes de contratação (TRÊS PASSOS, 2015), conforme Gráfico 01.

¹ Passos: córregos de água potável.

Gráfico 01: Quantidade de servidores do Executivo Municipal de Três Passos/RS (abr/2015)

Fonte: Prefeitura Municipal de Três Passos – Divisão de Recursos Humanos

Conforme podemos observar no Gráfico 01, o Poder Executivo Municipal de Três Passos conta com 473 servidores estatutários, que são aqueles que ingressaram por concurso público. Dentre esses, há cinco servidores atualmente exercendo Cargos Comissionados (CCs) (como secretários municipais). Portanto, o número de servidores efetivos (excluindo aqueles que estão com CCs) representa apenas 63,3% do quadro de servidores do município.

Os servidores ocupantes de Cargos Comissionados, de livre nomeação e exoneração, que representam 4% do quadro de servidores (mais especificamente 3,8% se considerarmos apenas os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, que totalizam 28 servidores, e 4,4% se contabilizarmos também aqueles os estatutários que atualmente são ocupantes de cargos comissionados, totalizando assim 33 servidores).

Entre os 79 servidores celetistas (contratados conforme Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), incluem-se os ocupantes de emprego público permanente (conforme o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da

Constituição Federal de 1988) e os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias (conforme artigo 8º da Lei 11.350/2006).

Já os contratos emergenciais (conforme inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e Lei nº 8.745/1993) representam quase 17% do quadro de servidores, totalizando 124 servidores contratados, número bastante alto se considerarmos o caráter emergencial desse tipo de contrato.

Há ainda 35 contratos de estágio de aprendizagem (de acordo com a Lei 11.788/2008), o que representa 4,7% do quadro do município.

Interessante observar que a soma dos servidores não efetivos (271 servidores) representa mais de 36% do quadro do Município, sendo que a rotatividade desses é bastante alta, podendo influenciar nos serviços prestados.

Para o normal andamento dos serviços públicos supracitados, além de vários outros inerentes ao poder público municipal, diariamente devem ser tomadas decisões, os chamados atos administrativos. Os atos administrativos podem ser vinculados ou discricionários, mas, em todos os casos devem respeitar a legislação vigente, ressalvado o direito positivo à que a Administração Pública é submetida. Os princípios constitucionais expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) devem ser respeitados em todos os atos praticados pela Administração, sob pena de nulidade. Além desse rol de princípios constitucionalmente expressos, também há vários princípios administrativos implícitos em nosso ordenamento jurídico, que devem ser respeitados tanto na prática de atos de gestão, quanto na prática de atos de governo.

Infelizmente o baixo percentual de servidores efetivos pode influenciar nas rotinas de trabalho devido à alta rotatividade dos servidores não concursados. Pode-se perceber isso na rotina de trabalho da Prefeitura Municipal de Três Passos, da qual a autora deste estudo é servidora efetiva desde março de 2009.

Enquanto, no início do século passado, o que antes ocorria em um século passou a ocorrer em uma década, atualmente, o que acontecia em décadas agora ocorre em segundos (Vergara, 2004). Na Administração Pública, essas mudanças ocorrem seja pela edição de novas leis que mudam a prática diária dos administradores, seja pela maior cobrança da sociedade em relação aos atos

praticados. O fato é que a necessidade de controle dos atos administrativos praticados pela Administração Pública é cada dia maior.

O controle dos atos administrativos ocorre de várias formas. Uma delas é pela própria sociedade, que tem o direito cobrar dos administradores um controle eficiente dos recursos públicos, já que são advindos da colaboração de todos os cidadãos. Legalmente, existe o controle interno e o controle externo dos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo. O setor de Controle Interno é responsável pela orientação, quanto aos preceitos legais, dos atos administrativos. Externamente, o Tribunal de Contas fiscaliza os órgãos do Poder Executivo, julgando os atos de governo e os atos de gestão, apontando em seus pareceres os atos legais e os atos considerados ilegais, por desrespeitar algum princípio da Administração Pública, sugerindo correções, impondo devolução de recursos gastos indevidamente e aplicando multas.

A Prefeitura Municipal de Três Passos / RS já sofreu vários apontamentos negativos nas fiscalizações rotineiras do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive com reprovação de gestão.

No tocante ao controle dos atos administrativos na Administração Pública, faz-se importante a análise desses quanto à aplicação dos princípios constitucionais, explícitos e implícitos, além das demais leis aplicáveis, a fim de verificar possíveis falhas e conseqüentes melhorias. A grande importância da observação desses princípios dá-se, especialmente, em razão da previsão constitucional (CF/88, art. 37) e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percebe-se que várias melhorias no que tange à gestão fiscal do município de Três Passos, melhorias essas que podem ser observadas pela diminuição dos apontamentos pelo TCE-RS. Porém, com a legislação cada vez mais severa, sempre haverá o que melhorar. Podemos observar nos relatórios do TCE que, com o passar dos anos, novos quesitos são objeto de avaliação na gestão fiscal dos municípios.

Nesse sentido, pergunta-se: quais as melhorias ocorridas quanto aos atos e princípios administrativos apontados pelo Tribunal de Contas do Estado referentes ao município de Três Passos?

O presente trabalho possui o objetivo principal de verificar quais as melhorias ocorridas quanto aos atos e princípios administrativos apontados pelo Tribunal de Contas do Estado referentes ao município de Três Passos.

Acerca desse tema, realizou-se um diagnóstico das irregularidades/ilegalidades mais frequentes apontadas pelo TCE, identificando inicialmente quais são e sua evolução em 10 anos (2002 a 2011). Após coletados os dados, foram propostas ações de modo a favorecer uma execução fiscal juridicamente correta, diminuindo assim os apontamentos pelo TCE no Executivo Municipal de Três Passos / RS.

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto leis complementares e ordinárias aprovadas antes e depois da atual Carta Magna, determinam que o Administrador Público tenha um controle constante quanto aos atos praticados. Ao se tratar de recursos públicos, a aplicação incorreta destes poderá ir incorrer em consequências negativas ao administrador, como a reprovação das contas de gestão ou a aplicação de multas conforme determinam a CF/88, a LRF, além de outras leis e regulamentos do TCE.

A Lei 101/2002 (Lei de Responsabilidade Fiscal) veio a somar às normas jurídicas até então existentes, exigindo dos responsáveis pela administração de recursos públicos uma maior responsabilidade quanto à aplicação destes recursos e à prestação de contas.

O recorrente apontamento de melhorias na gestão fiscal pelos Tribunais de Contas aponta para possíveis falhas, não somente por parte dos Chefes do Poder Executivo, mas de toda a equipe administrativa envolvida. Em virtude da enorme quantidade de atos administrativos praticados diariamente, torna-se difícil a missão de não tomar alguma decisão errada. Analisando os relatórios anuais do TCE, percebe-se que vários erros vão sendo corrigidos com o passar dos anos. Porém, de acordo com o TCE, os atos praticados em desacordo com algum princípio administrativo devem ser corrigidos, sob pena de advertência. Além disso, é necessária a devolução dos recursos aplicados indevidamente aos cofres públicos e os Chefes do Poder Executivo são passíveis de serem multados pelos atos praticados conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, a análise mais aprofundada dos atos administrativos praticados no Poder Executivo Municipal de Três Passos / RS, através dos pareceres do Tribunal de Contas do Estado, poderá servir como ferramenta para uma possível diminuição dos problemas encontrados através da adoção das práticas sugeridas ou exigidas no relatório do TCE.

Inicialmente, o presente trabalho traz uma abordagem histórica da Administração Pública no Brasil e a sua evolução no decorrer dos anos, em especial no que tange aos atos administrativos e ao controle externo. Também é feita uma explanação sobre as principais funções do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, órgão de Controle Externo que fiscaliza os municípios gaúchos.

Após, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados no decorrer do estudo, através de conceitos e alguns detalhamentos referentes ao material utilizado.

Seguindo, temos a apresentação dos resultados, trazendo a análise dos pareceres do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul sobre os atos administrativos do Executivo Municipal de Três Passos/RS, dos anos de 2002 a 2011. Nessa análise, são apresentados os pareceres referentes às contas de gestão do município de Três Passos, através de tabelas, gráficos e comparações.

Depois de apresentados os resultados, teceu-se as considerações finais a respeito do tema estudado, com uma síntese dos resultados apresentados, evoluções ocorridas ao longo dos anos e sugestões de melhoria.

1 O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Este capítulo traz um breve histórico da Administração Pública no Brasil, especialmente no que se refere ao controle dos atos administrativos, especificando a fiscalização interna e externa no âmbito do Poder Executivo Federal, através da diferenciação entre os atos de gestão e atos de governo. Após, é abordada a competência do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

1.1 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Desde o Brasil-Colônia até a transição para a República houve mudanças significativas na história do Brasil. Foram 430 anos (1500-1930) de transformações que contribuíram, mesmo que não de forma tão significativa como os anos posteriores, para o país que temos hoje, conforme algumas descrições históricas resumidas a seguir.

Nesse período (1500-1822), em que o nosso país era colônia de Portugal, as nossas riquezas naturais eram exploradas para uso da metrópole. O Brasil era subordinado econômica e politicamente a Portugal e vigorava a autocracia, em que as classes dominantes eram donas do poder e os demais apenas cumpriam as ordens impostas (GOULART, 2014).

Em 1808, o príncipe D. João VI deu um passo importante para o controle dos atos públicos/administrativos no Brasil: criou o Erário Régio, com a finalidade de guarda dos tesouros reais, e o Conselho da Fazenda, para controle dos gastos públicos (TCU, 2014).

Analisando os fatos históricos do período colonial brasileiro, percebe-se que, apesar do caráter dos grandes avanços no desenvolvimento econômico do Brasil e da emancipação política, a fiscalização quanto aos atos praticados pelos administradores públicos no exercício de sua função ainda era muito precária, quase inexistente.

Em 1822, com a Independência do Brasil, o nosso país passou a não ser mais subordinado à corte portuguesa. Esse foi o marco oficial da nossa emancipação política e do início do período imperial (SANTANA, 2014).

Conforme coloca Santana (2014), logo após Independência, o Erário Régio, criado por D. João VI, foi transformado no Tesouro Nacional, conforme artigo 170 da Constituição Imperial de 1824. Esse foi o marco inicial para a defesa da criação de um mecanismo de controle de gastos públicos, com o objetivo de controle das contas públicas, especialmente o controle da execução do orçamento de acordo com a legislação vigente.

Essa ideia sofreu diversas críticas de opositores, alegando que a criação de um mecanismo de controle dificultaria o exercício dos poderes da monarca.

Porém, as críticas não foram suficientes para impedir o prosseguimento da tentativa de criação da Corte de Contas, de acordo com o que afirma Santana (2014, p.01):

A presença de diversos opositores à ideia de criação de um Tribunal de Contas no Brasil Imperial, não ofuscou a exposição de ideias dos defensores da sua criação. Alguns desses defensores foram os senadores Felisberto Caldeira Brandt, conhecido como Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges, que, em 1826, apresentaram um projeto de lei nesse sentido.

Essa não foi a única tentativa, já que houve outras tentativas frustradas de criação de órgãos de controle externo.

Outras tentativas de criação de um tribunal de contas no Brasil Imperial foram postas em práticas, embora todas elas tivessem sido rejeitadas. Uma dessas tentativas se deu em 1838, por meio de uma proposta do Marquês de Abrantes, que, à época, ocupava o cargo de Ministro da Fazenda. A proposta era baseada na criação de um tribunal de contas com função judicante. Outra tentativa que resultou frustrada ocorreu em 1845, já no segundo reinado, por meio da proposta do então Ministro do Império, Manoel Alves Branco. (SANTANA, 2014, p. 01)

Em 1889 o Império deu lugar à República. O crescimento econômico continuou. E foi somente em 1893 que, finalmente, por iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, foi criado o Tribunal de Contas da União (TCU, 2015, p. 01).

Santana fala dos avanços da Constituição de 1891:

As disposições contidas na Constituição de 1891 [representaram] um avanço significativo no que se refere ao controle dos gastos públicos, na medida em que instituiu um órgão auxiliar para atuar com a finalidade precípua de fiscalização desses gastos. (SANTANA, 2014, p. 01)

A transição do Império para a República no Brasil, “ao contrário do ocorrido na maioria dos países desenvolvidos, não contou com rupturas traumáticas, mas

com a incorporação da ordem anterior pela estrutura estabelecida”, não passando de um golpe militar, sem participação do povo, segundo o autor.

A Primeira República, ou República Velha, foi o período da história do Brasil que se estendeu da proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até a Revolução de 1930. Leite Júnior (2009, p. 14) explica que a República Velha se dividiu em dois períodos: o primeiro, de 1889 a 1894, chamado República da Espada, foi o período dominado pelos militares; e o segundo, de 1895 a 1930, chamado de República Oligárquica, foi o período dominado pelos Presidentes dos Estados.

Durante a República Velha, tanto no período dominado pelos militares, quanto no período comandado pelos Presidentes dos Estados, não havia espaço para a participação popular no processo político e de controle de governo, condições necessárias a qualquer Estado liberal, caracterizando, assim, o caráter excludente do liberalismo vigente à época. Portanto, no Brasil, não tivemos, de fato, um Estado Liberal (diferente do ocorrido na Europa Ocidental e nos Estados Unidos), mas sim uma república oligárquica.

Este período foi marcado pelo coronelismo. Quem organizava a vida política, diretamente no contato com a população, nos municípios era a figura carismática do ‘coronel’. O coronel, apesar do nome, era um líder civil, comumente um fazendeiro que dominava a política local. O coronel era o único elo de ligação entre a população e o poder estatal. O coronel garantia os votos locais do presidente do Estado, em troca do apoio do governador à sua liderança política no seu município. (LEITE JUNIOR, 2009, p. 19):

Essa falta de participação popular nos leva à conclusão de que o Brasil era um Estado liberal-democrático apenas formalmente, pois na prática era um Estado Oligárquico, em que a elite dominante era “dona” do poder. A escravidão, existente no Brasil desde a época imperial, ainda podia ser vista nessa época, evidenciando a falta de liberdade e igualdade, características necessárias a qualquer Estado liberal.

No plano econômico, o Estado liberal é caracterizado pela autorregulação do mercado, com a mínima intervenção estatal. Nesse sentido, Coelho (2009, p. 82) nos chama a atenção para um fato importante:

[...] se no plano político a Primeira República não foi nem mesmo liberal e muito menos democrática, no que se refere às relações entre Estado e mercado no plano da regulação das relações econômicas e sociais o Estado brasileiro foi equivalente aos estados liberais. Percebe-se assim que, apesar das particularidades do processo de formação e de

transformação do Estado brasileiro, o que ocorreu aqui não estava descolado do que se passava no restante do mundo ocidental.

Uma das poucas características do Estado liberal que pôde ser vista no Brasil é o Estado mínimo, organização política em que o Estado intervém na economia apenas naquilo que é estritamente necessário. Apesar da oligarquia política que vigorou no Brasil até 1929, no campo econômico ocorreram grandes avanços, especialmente no que tange à industrialização, apesar da economia continuar dominada pela cultura do café. Nesse período também as primeiras greves, com o crescimento de movimentos anarquistas e comunistas nas principais capitais brasileiras.

Por outro lado, com o advento da República, segundo Goulart (2014), houve a ruptura do conservadorismo predominante à época imperial, dando espaço ao liberalismo excludente, forma política característica do primeiro período republicano (1889-1930), também conhecido como República Velha.

Nesse novo regime, o poder econômico e político concentravam-se na elite. A soma desses fatores fazia com que o poder se concentrasse nas mãos de poucos – aqueles que tinham poder econômico também concentravam o poder de regular (mesmo que extraoficialmente) o Estado e a justiça.

Após a crise econômica de 1929, começou a surgir uma forma de relação entre Estado, governo e mercado: o Estado desenvolvimentista, também conhecido como Estado de bem-estar social. Percebeu-se, com a crise econômica, que o mercado não é autorregulável, como defendiam os liberais e que “ao invés da pobreza resultar da insuficiência de mercado, seriam as insuficiências do mercado como instituição reguladora que levariam à reprodução da pobreza” (COELHO, 2009, p. 89). Assim, caberia ao Estado intervir no mercado por meio de políticas públicas, para garantir aos cidadãos um patamar mínimo de igualdade e um padrão mínimo de bem-estar social, afirma o autor.

No Brasil, a Revolução de 1930 (com a posse de Getúlio Vargas como presidente da república) pôs fim ao Estado Oligárquico para dar lugar ao Estado desenvolvimentista, acompanhando as mudanças mundiais. O Estado desenvolvimentista, ao contrário do Estado liberal, se caracteriza pelo alto nível de interferência do Estado na economia.

Nesse período, o Estado brasileiro passou a intervir mais diretamente no desenvolvimento econômico e social do país. No que se refere à inovação

institucional podemos destacar a criação de conselhos, departamentos, institutos e empresas públicas, visando intervir nas relações comerciais, coordenar as ações de controle e estímulo aos diversos segmentos da produção industrial e fortalecer a capacidade gestora do Estado. Na área legislativa houve a elaboração de códigos e leis específicas, como código de águas, de minas, de caça e pesca e de florestas. Também houve a formulação e implementação de políticas econômicas voltadas para a área cambial, monetária, de crédito, comércio exterior e de seguros. Se tratando de políticas sociais, houve a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, a criação (e posterior unificação) de vários Institutos de Aposentadorias e Pensões, a lei do salário mínimo, a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (COELHO, 2009).

Todas essas mudanças ocorridas a partir da crise de 1929, de acordo com Coelho (2009), resultaram em uma maior demanda de serviços dos entes públicos em relação aos cidadãos, aumentando a quantidade de servidores e de atos administrativos praticados diariamente.

Nessa época também ocorreram grandes mudanças no campo político, com a participação de toda a população nesse processo que anteriormente era dominado pelas elites.

A década de 1970 foi marcada pelo fim do período de expansão das economias capitalistas em todo o mundo. Após a grande expansão econômica ocorrida nas décadas anteriores, o mundo entrou num período de estagflação – estagnação econômica acompanhada de inflação. Nesse momento iniciou o processo de liberação do mercado, que, aliado ao ressurgimento das ideias liberais e à nova realidade econômica, deu origem a um novo modelo de desenvolvimento econômico e social: o neoliberalismo.

O Estado neoliberal tem como característica econômica estabelecer um “meio termo” entre o Estado liberal, em que a interferência do Estado na economia se mostrou insuficiente, causando a crise de 1929, e o Estado desenvolvimentista, em que o Estado interferia excessivamente na economia, situação não mais possível diante da nova realidade social e econômica. Em se tratando de políticas sociais, o neoliberalismo se caracteriza pela constante busca da cidadania e da equidade, fator cada vez mais presente (e necessário) no setor público (COELHO, 2009).

As competências dos órgãos de fiscalização também foram ampliadas ao poucos:

Com o advento da Constituição de 1946 as competências do Tribunal de Contas foram ampliadas, permitindo a análise das contas das autarquias, bem como a verificação da legalidade dos contratos administrativos, das aposentadorias, reformas e pensões e de qualquer ato que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste. (SANTANA, 2014, p. 01).

Outro fator importante a ser destacado na evolução da Administração Pública brasileira é a diferenciação entre o patrimônio público e o patrimônio dos governantes, que não existia há alguns anos (período conhecido como patrimonialista), como nos coloca Coelho (2009, p.16):

Nas sociedades ocidentais contemporâneas – sejam elas repúblicas, como o Brasil e Portugal, ou monarquias constitucionais, como o Reino Unido e a Espanha – o patrimônio e o orçamento públicos estão inteiramente separados do patrimônio e do rendimento dos governantes. No entanto, antes da formação do Estado moderno, essa separação não existia, assim como continua não existindo em outras localidades como o Sultanato de Brunei, na Ásia, onde o patrimônio do Estado é contabilizado como de propriedade do sultão, o que faz do monarca de tão diminuto país o indivíduo mais rico do mundo.

O controle dos atos públicos pela sociedade deu um passo significativo a partir da década de 80, com o surgimento da globalização, resultante da implementação das reformas neoliberais ocorridas mundialmente e as mudanças ocorridas pela terceira revolução industrial (da informática e das tecnologias) (COELHO, 2009).

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) mudaram a maneira de as pessoas se relacionarem. O acesso a informações, notícias, entretenimento por meio da internet facilitou muito a vida das pessoas e, sem dúvidas, a internet é uma das principais propulsoras da globalização.

“[...] as inovações tecnológicas iriam ensejar a criação de novos mercados, a *mudança nos padrões dos serviços* e a reorganização dos capitais em nível internacional” (Coelho, 2009, p. 104, *grifo meu*). Inclui-se nesse contexto a mudança nos padrões de prestação do serviço público, especialmente no que se refere à transparência dos atos da Administração.

Em um primeiro momento da globalização, as novas tecnologias como a informática (especialmente a internet), tiveram outras finalidades, que não o controle

estatal pela sociedade. Porém, aos poucos, foram surgindo novos modelos de transparência aliados ao uso dessas tecnologias.

Vários autores discorrem sobre as vantagens do uso dessas tecnologias no serviço público.

As tecnologias de informação e comunicação (TICs), em particular a Internet, têm favorecido a criação de espaços virtuais que vêm ao encontro da prática da cidadania. São essas tecnologias que, ao serem adotadas de forma intensiva e estratégica pela Administração Pública, possibilitam a criação dos chamados governos eletrônicos, disponibilizando portais de serviços públicos eletrônicos e espaços virtuais de diálogo e interação entre sociedade e governo (BARBOSA; GETSCHKO; GATTO, 2011, p. 125).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um marco na história do Brasil pelas suas significativas mudanças, desde os direitos e garantias fundamentais à participação da população no controle social.

A Constituição de 1988 foi o marco do processo de *redemocratização* do país e instituiu um conjunto de direitos fundamentais, sociais e políticos que permitiu a consolidação de nosso regime democrático e participativo. Os direitos nela estabelecidos resultaram de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. A Constituição Cidadã, na verdade, alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa e reconheceu a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas (BRASIL, 2009, p. 126).

A Administração Pública é regida pelo Direito positivo, ou seja, precisa fazer exatamente o que a lei determinar e só pode fazer aquilo que está autorizado em lei. O setor privado, porém, possui liberdade negativa, podendo fazer tudo o que não estiver proibido por lei e pode deixar de fazer o que a lei não obrigar. COELHO (2009, p. 24) afirma que “se gozasse de liberdade negativa, o Estado, suas instituições e seus agentes poderiam se tornar tirânicos com os cidadãos”, o que prejudicaria o interesse público e a liberdade individual, que devem ser assegurados pelo poder público aos cidadãos.

Após a promulgação da CF/88, surgiram várias leis regulando os atos praticados nos entes estatais. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sem sombra de dúvidas, representou um enorme avanço na execução e fiscalização dos atos praticados no Poder Público.

Já a Lei Complementar 131/2009 - lei da Transparência - altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos da Administração Pública direta.

Além da lei supracitada, também há a Lei de Acesso a Informação (LAI - Lei Federal nº 12.527/2011) assegura o acesso à informação a população e define os dados mínimos que os municípios devem divulgar periodicamente, sendo que municípios com população acima de 10.000 habitantes devem divulgar as informações na rede mundial de computadores.

O cumprimento das leis supracitadas é objeto de fiscalização pelos órgãos internos e externos de controle de contas do Poder Executivo, assunto esse que será abordado a seguir.

1.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA E EXTERNA NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

Todos aqueles que assumem alguma responsabilidade na Administração Pública direta ou indireta, e também aqueles que derem causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade de que resulte dano ao erário, sujeitam-se ao controle de fiscalização por parte dos Tribunais de Contas (COSTA, 2012).

Atualmente, no Brasil, além do Tribunal de Contas da União, temos tribunais de contas estaduais e municipais. Porém, de acordo com a CF/88, artigo 31, § 4º: “É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”. Portanto, a partir do advento da Carta Magna de 1988, os municípios que não possuam tribunais de contas municipais instituídas até essa data, não poderão instituí-los e serão fiscalizados pelo Tribunal de Contas Estadual.

Os municípios são fiscalizados internamente pelo Controle Interno e externamente, pela Câmara Municipal de Vereadores e pelo Tribunal de Contas Estadual (exceto aqueles municípios que haviam instituído Corte de Contas Municipal antes da promulgação da CF/88, que são fiscalizados por estas, e não pelo TCE).

Na doutrina, existe uma diferenciação entre atos de governo e atos de gestão. Mello (2009) define os atos de governo:

Atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política, tais o indulto, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, sub color de que é contrária ao Interesse público, etc. Por corresponderem ao exercício de função política e não administrativa, não há interesse em qualificá-los como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar. (MELLO, 2009, p. 378-379)

Percebe-se, pela definição do autor, que os atos de governo são inerentes à função política do Chefe do Poder Executivo e de competência deste, obedecendo aos princípios constitucionais e agindo com discricionariiedade, de acordo com a oportunidade e conveniência, dentro dos que a lei estipular.

Esses atos não são propriamente administrativos, mas atos de governo. Seu fundamento se encontra na Constituição, e por tal motivo não têm parâmetros prévios de controle. Por outro lado, são esses os atos que permitem a condução das políticas, das diretrizes e das estratégias do Governo. Ausentes quaisquer standards predeterminados para limitá-los, os atos políticos comportam maior discricionariiedade para os governantes, facultando-lhes a todo o tempo um leque aberto de possibilidades de ação, sendo todas legítimas. Como exemplo desses atos, temos o ato de indulto, da competência do Presidente da República (art. 84, XII, CF); o ato de permissão da mesma autoridade, para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional (art. 84, XXII, CF). Em relação ao Congresso Nacional, exemplificamos com o ato pelo qual é concedida autorização ao Presidente da República para se ausentar do país (art. 49, III, CF). Todos esses são considerados atos políticos, porque seus motivos residem na esfera exclusiva da autoridade competente para praticá-los (CARVALHO FILHO, 2007, p. 870).

Carvalho corrobora que esses atos políticos ou de governo são diferentes dos atos administrativos, já que são de competência exclusiva do chefe de cada ente da Administração Pública Direta.

Já os atos de gestão são atos propriamente administrativos, envolvendo toda a conduta interna da Administração, e não atos políticos. Hely Lopes Meirelles assim define os atos de gestão:

[...] ato de gestão é todo aquele que ordena a conduta interna da Administração e de seus servidores, ou cria direitos e obrigações entre ela e os administrados, tais como os despachos que determinam a execução de serviços públicos, os atos de provimento de cargo e movimentação de funcionários, as autorizações e permissões, os contratos em geral. (MEIRELLES, 1998, p. 77)

Os atos de gestão não são apenas de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, apesar deste ser o responsável pelos atos do Ente como um todo.

Conquanto, os atos de gestão envolvem o trabalho de todos os servidores da equipe administrativa.

Como podemos observar, alguns autores não consideram os atos políticos com atos administrativos, mas apenas como atos de governo. Porém há posicionamentos contrários sobre o assunto, como o de FIGUEIREDO (1995), que defende a teoria de que os atos políticos não se diferenciam dos atos administrativos.

Concordamos com a teoria da distinção entre os atos administrativos e os atos de governo pelo fato de que àqueles podem ser praticados por todo e qualquer servidor no âmbito de suas competências; já estes, são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua função política.

No presente estudo, abordaremos alguns os atos administrativos (também denominados atos de gestão ou contas de gestão) praticados no âmbito do Poder Executivo Municipal de Três Passos, mais especificamente aqueles abordados pela Corte de Contas no exercício de sua atividade fiscalizatória.

Nesse sentido, torna-se relevante abordamos um pouco a cerca das competências deste órgão fiscalizatório externo: o Tribunal de Contas.

1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo a Constituição Federal de 1988, artigo 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Enquanto o Poder Legislativo tem a função de criar as leis, o Poder Executivo deve executá-las e o Poder Judiciário julgar os conflitos que surgirem em virtude da legislação vigente no País.

A vinculação do Tribunal de Contas da União a um dos Poderes da República não é um tema pacífico no mundo jurídico. Há, na doutrina, posicionamentos diversos. De acordo com informações do TCU:

Alguns doutrinadores, juristas e professores de Direito Constitucional entendem que o art. 71 da atual Constituição Federal coloca o Tribunal de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo, já que a atribuição de fiscalizar faz parte das atribuições típicas do Poder Legislativo. Outros afirmam que o TCU não pertence a nenhum dos Poderes e entendem que ele é um órgão independente e autônomo, assim como o

Ministério Público e que, ao auxiliar o Poder Legislativo, a ele não se subordina.

Não obstante as várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário é no sentido de ser o TCU um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo. (TCU, 2014, p. 01)

Independente da interpretação adotada, o TCE é responsável, juntamente com o legislativo municipal, pelo controle externo das entidades e órgãos público municipais.

Em obediência ao disposto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul estabelece, em seu artigo 71, as funções do Tribunal de Contas do Estado. O referido artigo determina que é de competência do TCE o controle externo, emitido parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente. O Administrador Público não poderá negar-lhe qualquer informação, sequer a pretexto de sigilo, já que a Corte de Contas possui amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições.

Compete ainda ao Tribunal de Contas avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades por ele fiscalizados, já que esses órgãos possuem objetivos em comum.

Interessante observar que o artigo 71 da Constituição Estadual está contido na Seção V, que normatiza o Processo Legislativo.

As atribuições e áreas de atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do sul também estão definidas na Lei nº 11.424, de 06-01-2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e a da Resolução nº 544, de 21-06-2000 (Regimento Interno do TCE/RS), através, também definem as áreas de atuação do Tribunal de Contas.

No Portal do TCE/RS (www.tce.rs.gov.br) podemos encontrar a relação das principais atribuições do órgão, sendo destacadas abaixo as que se relacionam com o Poder Público Municipal:

- a) Exercer, com as Câmaras de Vereadores, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poder Público Municipal;
- b) Emitir Parecer Prévio sobre as contas dos Prefeitos Municipais;
- c) Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução

- de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados;
- d) Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, rendas e valores sujeitos à sua jurisdição, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
 - e) Representar ao Prefeito e à Câmara Municipal sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício de suas atividades fiscalizadoras;
 - f) Assinar prazo para o exato cumprimento de lei ou de disposição regulamentar;
 - g) Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado;
 - h) Comunicar, à Câmara Municipal respectiva, a decisão referida no inciso anterior, ou requerer a sustação, no caso de contratos, ou ainda promover as demais medidas cabíveis para a cessação da ilegalidade;
 - i) Requisitar documentos;
 - j) Apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões de pessoal a qualquer título e das concessões iniciais de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, bem como das revisões, quando for alterada a fundamentação legal do respectivo ato concessor, excetuadas as nomeações para cargos em comissão;
 - k) Exercer sua competência junto às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e demais pessoas jurídicas sujeitas à sua jurisdição;
 - l) Apreciar os contratos de locação de prédios e de serviços firmados entre quaisquer das entidades referidas no inciso anterior e fundações privadas de caráter previdenciário e assistencial de servidores;
 - m) Determinar providências acauteladoras do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação;
 - n) Determinar, a qualquer momento, e quando houver fundados indícios de ilícito penal, remessa de peças ao Procurador Geral de Justiça;
 - o) Aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário;

- p) Processar, julgar e aplicar multa referente à infração administrativa prevista no artigo 5º da Lei Federal n. 10.028, de 19 de outubro de 2000 (infração administrativa contra as leis de finanças públicas);
- q) Fiscalizar a legalidade e a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio do agente público, bem como o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas no exercício de cargo, função ou emprego público.

Costa (2012) fala sobre a competência para fiscalizar os diferentes atos do Chefe do Poder Executivo Municipal esclarecendo que os atos de governo, enquanto envolvam atos que impactem no orçamento autorizado pelo Poder Legislativo, serão por este julgados, cabendo ao Tribunal de Contas atuar precedentemente, apenas nos momentos fiscalizatório e de apreciação. Já nos atos de gestão, cabe ao Tribunal de Contas também o julgamento.

Quanto à Gestão Fiscal, tema de análise do presente estudo, o TCE assim a define:

Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (TCE-RS, 2015)

Portanto, a Gestão Fiscal abrange especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Costa versa sobre a possibilidade de rejeição das contas pelo órgão fiscalizador:

Os Tribunais de controle fiscal não estão autorizados a rejeitar contas de governo ou de gestão que contem, apenas, com irregularidades sanáveis, de modo que as aprovações de contas, em tese, não contêm irregularidades insanáveis, descabendo, pois, ao Poder Legislativo modificar essa condição em fase de julgamento. Não pode o critério político se sobrepor ao técnico, notadamente se há coisa julgada administrativa. Somente ao Poder Judiciário, seja anulando, seja reformando (para aqueles que o admitem), poderia impor o contrário (COSTA, 2012, p. 01)

No entanto, podemos afirmar que nem toda rejeição de contas é decorrente de irregularidade insanável, já que, insanável é somente aquela que gera dano ao erário. Conforme prevê a CF, em seu artigo 71, inciso VIII, o Tribunal de Contas pode aplicar sanções, incluindo multa, proporcional ao dano causado ao erário. Não havendo sanção, não há dano e, conseqüentemente, há insanabilidade (COSTA, 2012).

Portanto, a Corte de Contas deve verificar se a irregularidade constatada compromete a prestação das contas de gestão como um todo, ensejando a não aprovação das mesmas.

A partir de sua promulgação, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação também passaram a ser objeto de análise da Gestão Fiscal perante as cortes de contas, aumentando ainda mais a responsabilidade dos administradores públicos.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho de pesquisa pode ser classificado como estudo de caso, de abordagem qualitativa e quantitativa, pelo fato de abordar estudos teóricos referentes ao assunto abordado e dados quantitativos na análise de resultados.

Inicialmente foi feita uma breve introdução, visando contextualizar o leitor do assunto a que se refere este trabalho, trazendo algumas informações do Município de Três Passos. Também foram expostos os problemas, objetivos e justificativa do presente estudo.

Após, foi realizada uma explanação histórica do controle dos atos administrativos no Brasil, a classificação desses atos e os órgãos de fiscalização. Utilizou-se como fontes a pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, sites, jornais, documentos governamentais, meios eletrônicos, etc., buscando obras de vários autores sobre o assunto em questão.

O método de estudo de caso, foi escolhido por se tratar de uma forma de pesquisa que traz uma abordagem qualitativa de fenômeno amplo e complexo que não pode ser estudado fora do contexto em que ele ocorre naturalmente. É um estudo empírico que busca determinar ou testar uma teoria, e tem como uma das fontes de informações mais importantes, as bibliográficas, pois através delas pode-se expressar opinião sobre determinado assunto (VERGARA, 2004).

Este estudo de caso terá como objeto de estudo um órgão público: a Prefeitura Municipal de Três Passos, mais especificamente a análise dos atos do Poder Executivo através do Tribunal de Contas Estadual.

Para análise dos resultados, foi realizada pesquisa documental, em vários sites, especialmente no site do TCE-RS. Os dados coletados foram descritos de forma qualitativa e quantitativa.

No site do TCE-RS são disponibilizados os relatórios anuais de gestão fiscal de todos os municípios gaúchos, incluindo relatórios de votos, pareceres e decisões da Corte. São documentos de texto contendo resumo de cada tópico avaliado pelo TCE-RS e o seu parecer quanto ao atendimento ou não atendimento da lei e ainda apontamentos de ressalvas, questões a corrigir para o pleno atendimento à lei. Para este trabalho foram usados os relatórios dos anos de 2002 a 2011 (10 anos), servindo esses de base para os comparativos realizados.

Mais especificamente, esses documentos são um resumo final de todo o processo de análise realizado pela Corte de Contas, já que os documentos enviados para os municípios anualmente a cerca da gestão fiscal são bastante extensos, sendo de pouca relevância para o público em geral. Então, o TCE-RS envia a análise anual da gestão fiscal para o município, com todos os detalhes dos apontamentos e abre prazo para recursos, podendo, nesse prazo, o município questionar os itens apontados como ilegais. Após, a Corte avalia e vota pelo atendimento ou não atendimento às normas de gestão fiscal. No site do TCE-RS é publicado o resumo da votação, intitulado “relatório e voto” e o “parecer” pelo atendimento ou não atendimento à lei quanto a cada administrador (o prefeito, no exercício do seu mandato e também o vice-prefeito e presidente da Câmara de Vereadores quando substituindo o prefeito).

Também são disponibilizadas “instruções técnicas” a respeito dos relatórios avaliados, com o objetivo de instruir os gestores envolvidos ante a legislação vigente. Esses documentos o seu resumem cada item avaliado pela Corte de Contas, justificando parecer positivo ou negativo e trazendo instruções para ajustar falhas detectadas. Muitas vezes, essas instruções também alertam que o não atendimento poderá acarretar desaprovação da gestão fiscal no exercício financeiro seguinte.

Ainda foram usados no presente trabalho relatórios estatísticos dos exercícios financeiros em estudo. O site do TCE-RS disponibiliza os referidos relatórios em planilhas eletrônicas, comparando os resultados de todos os municípios avaliados através de tabelas e gráficos.

Com base nesses relatórios, foi realizado o presente trabalho sobre a análise da gestão fiscal do município de Três Passos, compilando em gráficos e tabelas os resultados encontrados e fazendo comparações a análises a respeito.

Por fim, os relatórios foram analisados de forma descritiva. Como coloca Vergara:

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação. (1998, p. 45)

Portanto, os dados nos materiais pesquisados encontrados (principalmente os arquivos do site do TCE-RS: “relatório e voto”, “parecer”, “instruções técnicas” e

“estatísticos”) foram transcritos, juntamente com os conceitos e dados que embasaram o presente trabalho em forma de tabelas e gráficos comparativos, acompanhando as evoluções de ano a ano dentro do período em estudo (2002 a 2011), além de legislação pura e comentada a respeito dos temas em questão e análise desses dados.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo irá apresentar e analisar os resultados das pesquisas efetuadas, além de apontar algumas melhoras já ocorridos no âmbito da análise das contas de gestão fiscal da Prefeitura Municipal de Três Passos pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul analisa anualmente as contas de gestão fiscal dos municípios gaúchos. Após análise e recursos por parte do Executivo Municipal, é emitido parecer final. Um parecer final positivo quanto à gestão fiscal não significa que nenhuma lei foi desatendida, mas que os apontamentos foram sanados.

3.1 DESPESAS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) estabelece os limites de despesa com pessoal no Poder Executivo Municipal com base na Receita Corrente Líquida (RCL) da entidade, conforme Tabela 01.

Tabela 01: Limites da LRF para as Despesas com Pessoal

Descrição	Percentual
a) Limite para Emissão de Alerta - LRF, Inciso II do § 1º do art. 59	48,60%
b) Limite Prudencial - LRF, Parágrafo Único do art. 22	51,30%
c) Limite Legal - LRF, alínea "b" do Inciso III do art. 20	54,00%

Fonte: TCE-RS

Analisando os relatórios de gestão fiscal, podemos observar os limites com despesa de pessoal aferidos pelo TCE-RS no Executivo Municipal de Três Passos, extraímos os valores constantes na Tabela 02.

Tabela 02: Situação da despesa com pessoal – Três Passos/RS

Ano	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	%
2002	R\$ 12.895.865,28	R\$ 5.665.649,45	43,93%
2003	R\$ 15.284.741,90	R\$ 6.260.377,99	40,96%
2004	R\$ 17.582.052,79	R\$ 7.157.748,90	42,16%
2005	R\$ 18.912.550,39	R\$ 8.974.721,00	47,45%
2006	R\$ 19.189.867,34	R\$ 9.403.279,54	49,00%
2007	R\$ 22.667.276,48	R\$ 9.644.621,66	42,55%
2008	R\$ 24.863.846,17	R\$ 10.881.703,37	43,77%
2009	R\$ 26.002.902,98	R\$ 12.276.796,45	47,21%
2010	R\$ 31.130.057,89	R\$ 14.033.472,24	45,08%
2011	R\$ 31.130.057,89	R\$ 14.033.472,24	45,08%

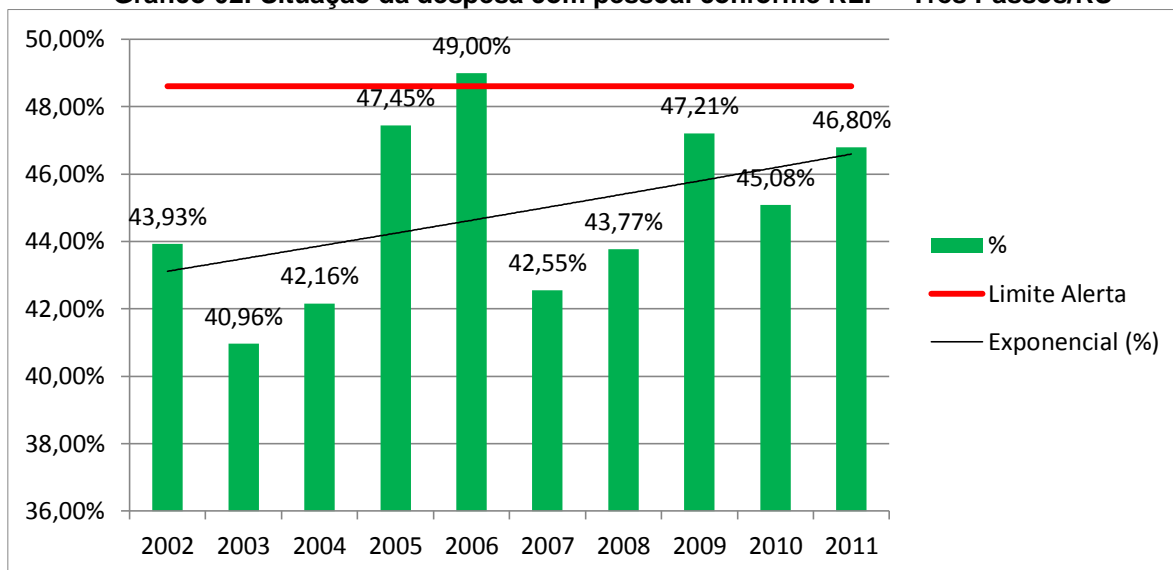
Fonte: TCE-RS

Na Tabela 02, podemos observar a receita corrente líquida do município, além do valor gasto com despesa de pessoal e o percentual que isso representa. Analisando a tabela, conclui-se que, no período de 2002 a 2011, a Receita Corrente Líquida (RCL) do município de Três Passos teve um crescimento de 141,40%, enquanto o índice de despesa com pessoal aumentou 147,69%. Diante desses números, observa-se um maior crescimento da despesa com pessoal em relação à RCL.

Um dos fatores que influencia no índice de gasto com folha de pagamento é a arrecadação tributária do município, que tem reflexo direto na receita corrente líquida. Quanto maior a arrecadação, maior a receita corrente líquida e maior o valor disponível para despesas com pessoal. Um exemplo disso é que no ano de 2006, quando o percentual de despesa com pessoal ultrapassou o limite de alerta estabelecido pela LRF, a RCL aumentou apenas 1,47% em relação ao ano anterior. Outro exemplo é o ano de 2003, que teve o menor percentual de gasto de despesa com pessoal dentre o período analisado (2002 a 2011), permanecendo em 40,96%; nesse ano, a RCL teve um aumento de 18,52% em relação ao ano anterior.

Porém, apesar do fator arrecadação ter essa influência no índice de gasto com pessoal, o administrador deve ficar atento e procurar reverter o fato de a despesa com pessoal possuir crescimento maior do que a RCL do município.

O Gráfico 02 mostra mais nitidamente o percentual de despesa em relação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 02: Situação da despesa com pessoal conforme RLF – Três Passos/RS

Fonte: TCE-RS

Conforme Gráfico 02, podemos observar que, durante o período em estudo (2002 a 2011), o percentual de despesa com pessoal se manteve entre 40,96% e 49% da receita corrente líquida, sendo que no ano de 2006 a despesa com pessoal atingiu o limite de alerta (ultrapassou 90% do limite máximo de despesa com pessoal).

Outro fator importante a ser analisado no Gráfico 02 é a linha de tendência (exponencial) que demonstra que os percentuais de gastos com pessoal têm aumentado continuamente nos últimos anos. Caso essa tendência não seja revertida, em poucos anos o limite de alerta seja extrapolado.

Apesar de o limite de alerta de despesa com pessoal não ser um fator que possa levar à reprovação das contas de gestão pelo TCE, como a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, é um sinal de alerta para que o Administrador reverta a situação de aumento de despesa. Por isso, no ano de 2006, o TCE-RS alertou o município de Três Passos a respeito desses números.

Analisando o período em estudo, conforme citado anteriormente, a despesa com pessoal aumentou mais do que a receita corrente líquida. Esse dado deve servir de alerta ao Administrador para que tome as providências cabíveis para diminuir o índice de despesa com pessoal, de maneira que o seu crescimento seja menor do que o crescimento da RCL. Assim, o município evita futuros alertas ou apontamentos pelo TCE.

Interessante observar que no primeiro ano de cada mandato eleitoral (no gráfico em questão, os anos de 2005 e 2009) o percentual de despesas com pessoal sobe consideravelmente em relação ao anterior. De 2004 para 2005 o percentual de despesa com pessoa aumentou 5,29%. Já no ano de 2009, o aumento foi de 3,44% em relação ao ano anterior. Esses índices deveriam ser objeto de uma análise mais aprofundada pelos Administradores para sanar possíveis falhas. Presume-se que um dos motivos pode ser altos índices de contratação de cargos comissionados, visto que, de acordo com a Divisão de Recursos Humanos da Prefeitura de Três Passos, não houve realização de concursos públicos nesses anos.

Apesar de a Receita Corrente Líquida do município de Três Passos ter aumentado no decorrer do período em estudo, esses valores podem ser melhorados, com o fomento da arrecadação. O aumento da arrecadação é um dos fatores que auxiliam na reversão do índice crescente de despesa com pessoal, pois, como já citado anteriormente, quanto maior a arrecadação, maior a receita corrente líquida e maior o valor disponível para despesas com pessoal, porém, isoladamente, não resolve o problema. Para isso, a qualificação profissional dos servidores que trabalham diretamente com a arrecadação (lotados na Secretaria de Finanças, especialmente na Divisão de Tributos) é essencial.

Também é importante uma análise mais aprofundada do quadro de servidores revisando o quantitativo de cargos comissionados. Algumas funções necessitam de pessoas de confiança do Chefe do Executivo, no entanto, em casos de funções mais administrativas, entendemos que o ideal seria servidores efetivos nessas funções, pela alta rotatividade dos servidores não efetivos, dificultando que estes adquiram uma adequada qualificação profissional em tempo hábil. Entendemos que um servidor qualificado tem maior consciência do que representa a função pública e poderá auxiliar na melhora da arrecadação quando se tratar de servidores da área tributária, e na racionalidade e uso consciente dos recursos públicos, diminuindo os gastos excessivos na Administração.

A realização de concurso público também é essencial, visto que no decorrer dos anos ocorrem muitos processos seletivos para contratações emergenciais pelo fato de não ter concurso público válido para que possam ser nomeados servidores para determinados cargos. Da mesma maneira que os detentores de cargos comissionados, de acordo com a Divisão de Recursos Humanos da Prefeitura de Três Passos, esses servidores geralmente não possuem qualificação adequada, já

que o tempo desses contratos é, geralmente, de um ano (Três Passos, 2014). O TCE-RS em algumas oportunidades já realizou apontamentos quanto à renovação desses contratos, alegando ilegalidade, pela sua natureza emergencial.

Conquanto, investir na qualificação para aumentar a arrecadação não é o suficiente. É necessário que o Administrador verifique o quadro funcional para sanar falhas no aumento de despesa. E no que se refere à realização de concurso público, é uma decisão que compete ao Chefe do Poder Executivo, ressaltando que é uma das indicações do Tribunal de Contas, evitando o alto número de contratos emergenciais.

Como podemos ver, a melhora do índice de gastos com pessoal, muito mais do que uma questão de adequação às exigências do TCE, é também uma maneira de melhorar a gestão pública municipal.

3.2 SITUAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

A Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, artigo 3º, inciso II, estabelece como limite máximo de endividamento dos municípios o percentual de 120% da Receita Corrente Líquida (RCL). Já o artigo 59, parágrafo 1º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que será emitido, pelo TCE, alerta prudencial quando o valor estiver acima de 108% da RCL (90% do Limite Máximo).

A Tabela 03 traz os valores e os percentuais de endividamento do município de Três Passos em relação à Receita Corrente Líquida.

Tabela 03: Situação de endividamento – Três Passos/RS

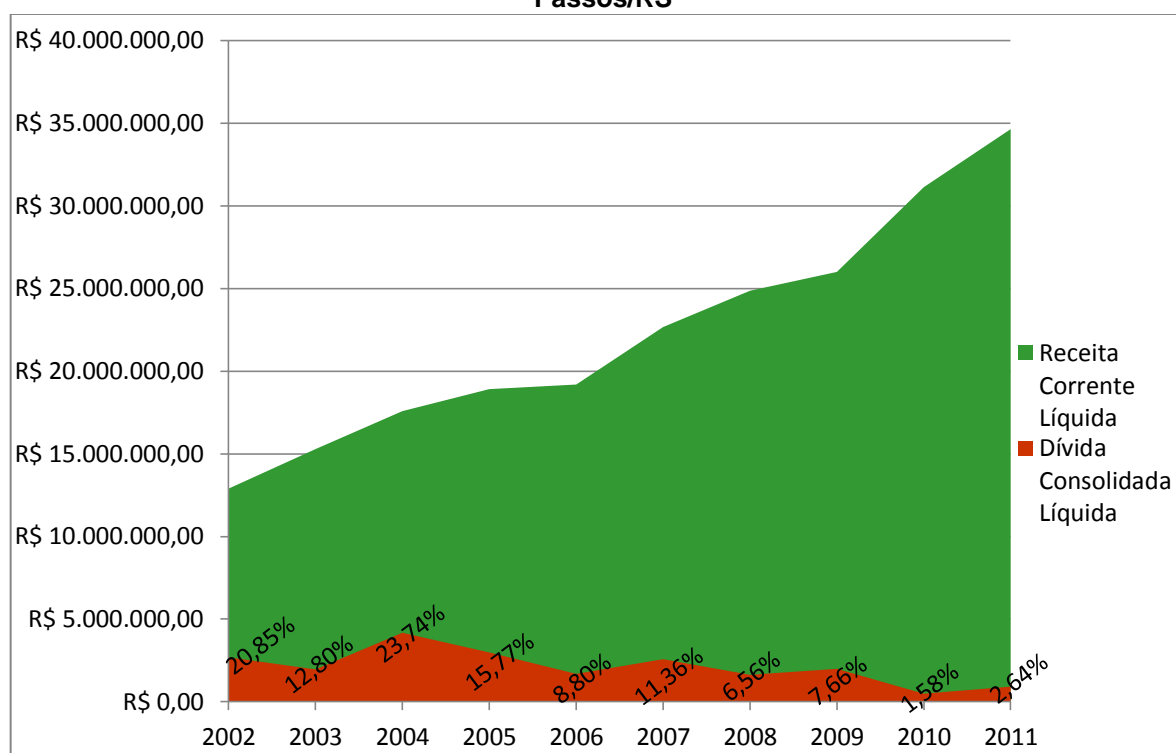
Ano	Receita Corrente Líquida	Dívida Consolidada Líquida	%	até 90% do limite (normal)	de 90 a 100% do limite (prudencial)
2002	R\$ 12.895.865,28	R\$ 2.688.666,33	20,85%	x	
2003	R\$ 15.284.741,90	R\$ 1.957.035,28	12,80%	x	
2004	R\$ 17.582.052,79	R\$ 4.173.225,67	23,74%	x	
2005	R\$ 18.912.550,39	R\$ 2.981.895,44	15,77%	x	
2006	R\$ 19.189.867,34	R\$ 1.688.875,55	8,80%	x	
2007	R\$ 22.667.276,48	R\$ 2.574.240,47	11,36%	x	
2008	R\$ 24.863.846,17	R\$ 1.632.114,27	6,56%	x	
2009	R\$ 26.002.902,98	R\$ 1.991.409,58	7,66%	x	
2010	R\$ 31.130.057,89	R\$ 491.208,19	1,58%	x	
2011	R\$ 34.642.515,79	R\$ 915.419,47	2,64%	x	

Fonte: TCE-RS

No que tange a fiscalização dos limites de endividamento, o percentual da Dívida Consolidada Líquida - DCL em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, podemos observar na Tabela 03 que o município de Três Passos, em todos os anos analisados, ficou abaixo do limite de 120% de que trata o art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, enquadrando-se na regra permanente, prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 101/2000. O município ficou, inclusive, bem abaixo do limite prudencial (90% do limite máximo), percentual que pode ser considerado baixo se comparado a outros municípios do estado. No ano de 2011, por exemplo, de acordo com dados do TCE, vários municípios gaúchos não possuíam valores de endividamento, enquanto outros possuíam percentuais mais elevados que do município de Três Passos, que chegaram até 62,67% da RCL.

O Gráfico 03 mostra mais claramente a diferença a RCL e o endividamento.

Gráfico 03: Situação do endividamento em relação à Receita Corrente Líquida – Três Passos/RS



Fonte: TCE-RS

Interessante observar no Gráfico 03 que a Receita Corrente Líquida do município de Três Passos aumentou no decorrer desses 10 anos (alguns anos mais, outros menos), enquanto a Dívida Consolidada Líquida teve algumas variações, mantendo, porém, uma tendência de baixa dos valores e, conseqüentemente, do

percentual comprometido. Esse fato demonstra que o município vem aumentando a sua autonomia no que se refere à questão financeira, necessitando de menos empréstimos do para a realização de obras, por exemplo.

Muitas vezes esses empréstimos se fazem necessários para que o município possa executar alguma obra ou projeto de maior porte, para o qual não possui dotação orçamentária própria suficiente. A principal medida que o município vem adotando para diminuir a dívida consolidada líquida é a assinatura de convênios através de programas do Governo Federal. Através dos convênios, o Governo Federal repassa um valor determinado ao município para que possa efetivar determinado projeto e o município dá uma contrapartida de valores, ou seja, paga o valor excedente. Essa contrapartida, porém, deve ser feita através recursos da receita corrente, não podendo ser realizados empréstimos para esse fim. Exemplos disso no município de Três Passos é a construção de escolas de educação infantil e de postos de saúde (Três Passos, 2014).

Segundo dados da Administração Municipal, nos últimos 10 anos foram construídas duas escolas de Educação Infantil para atender a 180 crianças e postos de saúde para atender à comunidade. Essas obras foram realizadas com recursos do Governo Federal e contrapartida financeira (recursos próprios) do município (Três Passos, 2014).

As Emendas Parlamentares também são uma opção que os municípios possuem para execução de obras de menor porte, evitando o comprometimento de recursos próprios e o endividamento, através de empréstimos. Exemplos de obras realizadas no município de Três Passos através de emendas parlamentares é a construção de academias ao ar livre e de praças de recreação município. (Três Passos, 2014).

Porém, em alguns casos, não é possível a realização de convênios ou emendas parlamentares em projetos que sejam de grande importância para o desenvolvimento do município. Exemplos de ações importantes que foram realizadas no município de Três Passos através de empréstimos são recapeamentos asfálticos, compra de maquinário para manutenção das estradas, compra de ônibus para renovação da frota do transporte escolar e construção de casas populares. As ações realizadas melhoram a qualidade de vida da população. Porém, é necessário que haja certo controle para que a situação de endividamento do município, com o passar dos anos, não se torne um grande problemas, impedindo o investimento em

questões mais básicas, de menor porte, como manutenção das estruturas físicas já existentes.

Outros valores que colaboram na situação de endividamento do município são pagamento de precatórios e repasses legais ao INSS (Três Passos, 2014).

Porém, como já citado, os percentuais de endividamento do município são baixos, e, se mantidos nessa situação, permitem o equilíbrio entre a realização de ações de maior porte, que necessitam de recursos externos, e o equilíbrio financeiro dos cofres públicos municipais.

3.3 RESTOS A PAGAR EM TÉRMINO DE MANDATO

O artigo 42 da LC 101/2000 estabelece que nos últimos dois quadrimestres do mandato é vedado ao titular contrair despesas que não possam ser cumpridas dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Para esse controle, e para outros controles contábeis, ao final do exercício as despesas empenhadas e não pagas devem ser inscritas como Restos a Pagar, conforme disposto no art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64.

Considerando o período em estudo, se enquadram nessa situação, de encerramento de mandato, os anos de 2004 e 2008.

Conforme determina a lei, nos anos de 2004 e 2008 o TCE-RS buscou, junto ao SIAPC (Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas), o valor dos empenhos efetuados nos meses de maio a dezembro dos respectivos exercícios financeiros. Dentre os mesmos, o Tribunal identificou aqueles que não haviam sido liquidados, e, dentre os liquidados, aqueles que não haviam sido pagos durante o exercício, com as respectivas disponibilidades financeiras, para possibilitar a verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LC Federal nº 101/2000.

Quanto ao exercício financeiro de 2004, o TCE-RS apontou insuficiência financeira no valor de R\$ 2.952,06 referente à despesa empenhada a um recurso financeiro específico. Porém, na fase de recursos o Executivo alegou disponibilidade de recurso livre para a quitação, concluindo então a Corte de Contas pelo atendimento ao artigo 43 a LRF.

Constatou-se que os empenhos dos últimos oito meses dos exercícios de 2008 foram totalmente liquidados e pagos durante o exercício, não gerando inscrição em Restos a Pagar. Desta forma, concluiu-se pelo atendimento ao disposto no art. 42 da LC Federal nº 101/2000.

Como já citado anteriormente, nos demais anos não é necessária a verificação do cumprimento deste dispositivo legal, uma vez que não houve encerramento do mandato do titular.

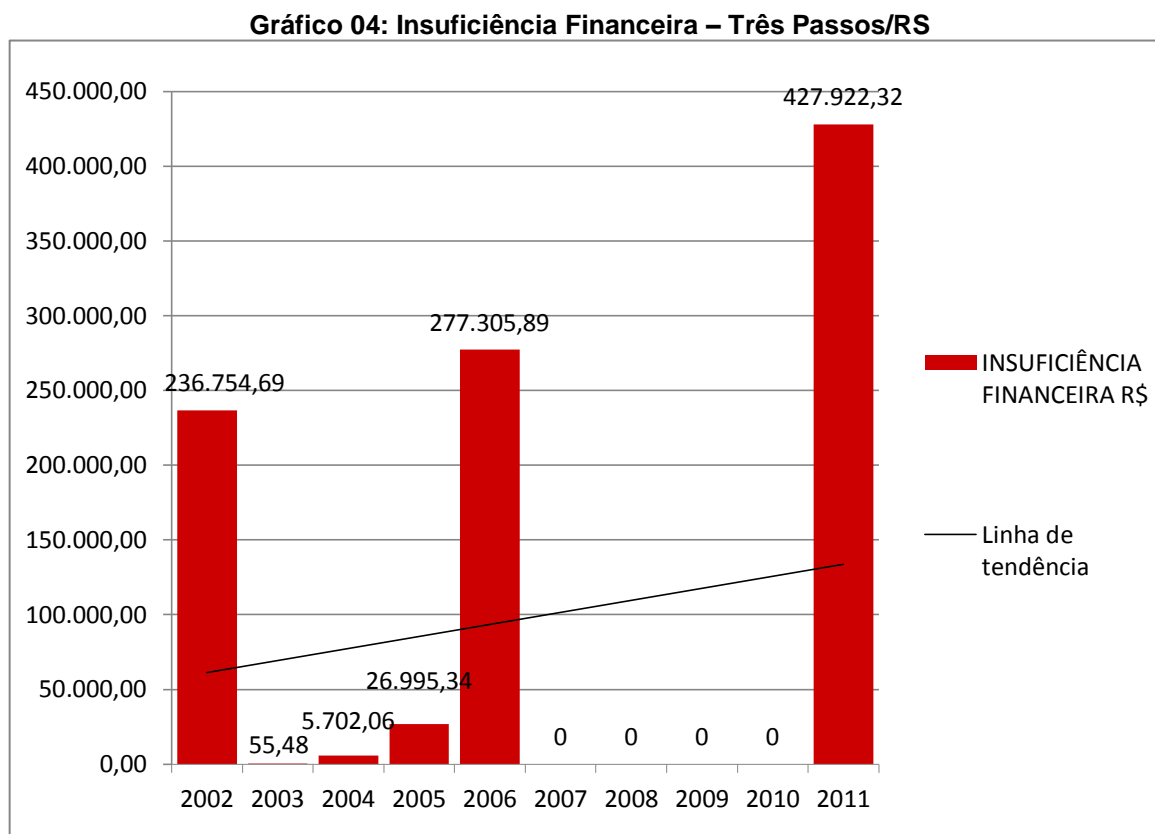
Ambos os pareceres demonstram que nesse quesito os administradores cumpriram o que determina a lei, evitando que o administrador que assumisse posteriormente tivesse que assumir despesas do mandato anterior. Esse é um quesito bastante relevante na gestão de fiscal de um município, possibilitando o cumprimento das diretrizes orçamentárias estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) pelos futuros administradores e, conseqüentemente, o bom andamento da máquina pública; assim, evitam-se apontamentos da Corte de Contas em relação a esse quesito.

3.4 EQUILÍBIO FINANCEIRO

Mesmo naqueles anos em que não há término do mandato, o TCE-RS analisa a situação de equilíbrio financeiro do município. É apontada a situação de desequilíbrio financeiro quando, ao final do exercício financeiro, houver restos a pagar sem que haja recursos financeiros para tal. Ou seja, ao final de cada ano, o município deve liquidar todas as contas empenhadas, não deixando nenhuma a ser paga no ano seguinte, a não em casos excepcionais e se tiver dinheiro em caixa para realizar o pagamento.

Essas diretrizes estão estabelecidas no disposto no § 1º do artigo 1º da LC Federal nº 101/2000 que estabelece as normas gerais para o equilíbrio financeiro, no artigo 42 da mesma lei, que define regras referentes aos restos a pagar e em Instruções Normativas do próprio TCE-RS.

Podemos observar no Gráfico 04 que houve entre os anos de 2002 a 2011 variações significativas quanto aos valores de insuficiência financeira observados no município de Três Passos.



Fonte: TCE-RS

Conforme demonstra o Gráfico 04, nos anos de 2002 a 2006 e no ano de 2011 o TCE-RS constatou a existência de despesas pendentes de pagamento sem disponibilidades financeiras. Assim, a Corte de Contas advertiu o Município que, em caso de permanência, essa situação poderia trazer reflexo negativo na apreciação das contas do exercício seguinte, razão pela qual o administrador foi alertado para que procedesse a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Assim sendo, o TCE-RS, concluiu pelo descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da LC Federal nº 101/2000.

Podemos observar pela linha de tendência do Gráfico 04 que, apesar das variações, a situação de desequilíbrio financeiro está em situação de crescimento, devendo servir de alerta para os administradores para que essa situação possa ser revertida.

Porém, para que a situação possa ser revertida, é necessário conhecer os motivos que levaram a ela. Essa variação ocorrida no decorrer dos anos pode apontar para diferentes falhas, não só por parte do Chefe do Executivo, mas de toda a equipe administrativa envolvida no controle das finanças municipais.

Mais uma vez voltamos à questão da qualificação do quadro de servidores. Essa situação pode ter ocorrido por inexperiência dos servidores responsáveis pela área. A alta rotatividade de servidores também pode influenciar nos atos administrativos. Por isso da importância de os servidores efetivos terem qualificação para atuarem junto aos diversos órgãos da administração pública, auxiliando de forma mais efetiva na gestão pública.

Mendonça (2010) fala sobre a importância da qualificação profissional no serviço público e a sua interferência nos resultados da organização:

[...] nem todos os indivíduos que ingressam na área pública veem nela uma oportunidade para executar ações de cunho meramente burocrático, repetitivas pela própria essência e, portanto, distantes de aspirações que permitam enfrentar e superar novos desafios no âmbito profissional. Entretanto, se somarmos a isso a ausência de uma dinâmica intraorganizacional focada na continuidade do processo de qualificação e aperfeiçoamento contínuos, a estrutura tende a provocar acomodação e desestímulo das pessoas para com o trabalho a ser executado, fatores estes que tendem a interferir e a comprometer direta e decisivamente na obtenção e na mensuração de resultados mais expressivos (MENDONÇA, 2010, p. 80-81).

Para uma boa gestão pública é de extrema importância que os secretários municipais participem da elaboração das diretrizes orçamentárias do Executivo Municipal, que são estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A participação de outros servidores, efetivos ou não, que já detenham certo conhecimento ou experiência em determinada área também pode ser um fator de qualificação na elaboração das diretrizes. A participação popular também deve ser usada como ferramenta de melhoria desses planejamentos.

Outro fator importante a ser adotado, ainda hoje precário no Executivo Municipal de Três Passos, é o controle mais efetivo do orçamento pelos secretários municipais. O fato de somente a Secretaria de Finanças ter conhecimento efetivo do orçamento de cada secretaria impossibilita uma gestão compartilhada e mais efetiva. Cada secretário deveria ter o controle efetivo de suas contas, se não em tempo real, ao menos mensal. Uma boa opção seria a emissão, pela Secretaria Municipal de Finanças, de relatório completo por secretaria, com relação do orçamento disponível e dos valores já gastos. A partir daí, cada secretário deveria analisar esses valores, comparando a evolução mensal e fazendo uma análise em relação àquilo que foi previsto na LOA. Assim seria possível uma projeção de gastos para os meses

subsequentes e um controle para não infringir o disposto nas diretrizes orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.5 TRANSPARÊNCIA

Ao decorrer dos últimos anos, especialmente a partir da LRF, a legislação a respeito da transparência vem evoluindo significativamente, sendo também fator analisado quando da aferição da gestão fiscal dos entes públicos.

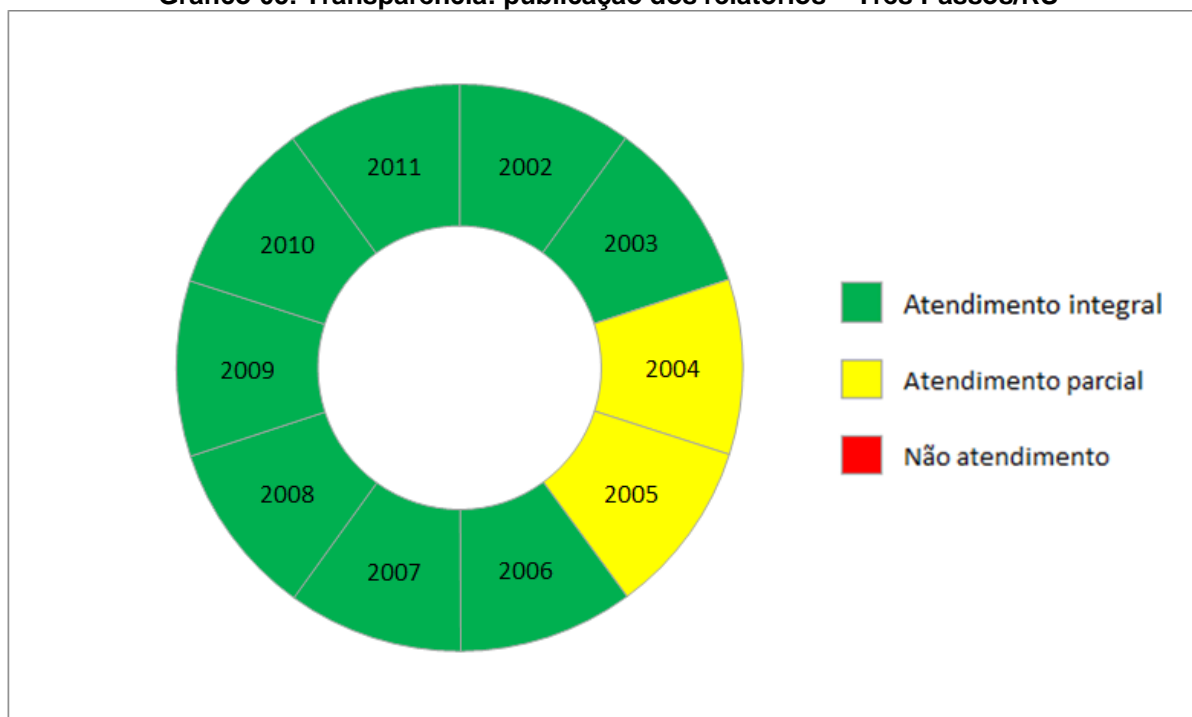
3.5.1 Publicação de Relatórios

A CF/88 estabelece em seu artigo 165, § 3º que “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”. A Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta o referido texto constitucional em seu artigo 52, determinando que devam ser publicados o balanço orçamentário e os demonstrativos da execução das receitas e das despesas.

Ao final de cada quadrimestre deverá também ser emitido Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo Chefe do Poder Executivo. Esse relatório deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico, conforme determina o § 2º do artigo 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O descumprimento destes prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Podemos observar o cumprimento desses dispositivos legais pelo Executivo Municipal de Três Passos no Gráfico 05.

Gráfico 05: Transparência: publicação dos relatórios – Três Passos/RS

Fonte: TCE-RS

Nos anos de 2004 e 2005 foi verificado que as publicações e divulgações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal não foram procedidas, em sua totalidade, de acordo com o disposto no art. 52 da LC Federal nº 101/2000, devido ao atraso das publicações em jornal (local, regional ou Diário Oficial do Município). Esse fato enseja, inicialmente, a advertência do administrador e, em caso de não adequação nos períodos posteriores, reprovação da prestação de contas de gestão fiscal quando da análise do exercício seguinte.

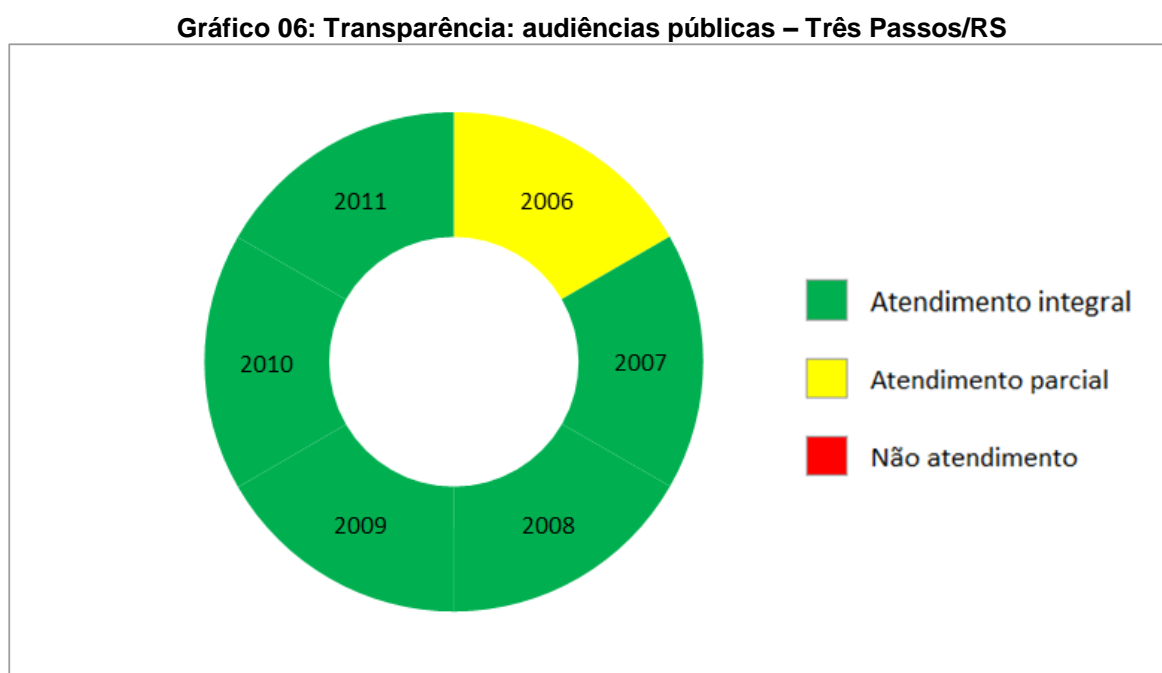
Face ao ocorrido, o TCE-RS sugeriu a adoção do procedimento de advertência ao Administrador, uma vez que, permanecendo a situação, poderia ensejar a emissão de parecer pelo não atendimento, quando da análise do exercício seguinte, bem como a aplicação de multa, nos termos da Resolução nº 587/2001 do TCE-RS.

Pode-se observar, porém, que na maioria dos anos em estudo o município atendeu à lei, servindo como ponto positivo para aprovação das contas de gestão (TCE-RS, 2014). Essas publicações permitem um maior controle por parte da população, que, lentamente, está adquirindo uma cultura de maior controle social.

3.5.2 Audiências Públicas

A partir do ano de 2006 o TCE-RS passou a verificar também, na auditoria das contas de gestão dos municípios, a realização de audiências públicas, conforme prevê § 4º do artigo 9º da LC Federal nº 101/2000: “Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição [...]”.

O Gráfico 06 demonstra a situação do Executivo Municipal de Três Passos quanto a essa situação.



Fonte: TCE-RS

Podemos verificar que o município realizou as audiências públicas dentro dos prazos dispostos no § 4º do artigo 9º da LC Federal nº 101/2000 na maioria dos anos em estudo. Apenas não atendeu o dispositivo legal em sua plenitude no primeiro ano da avaliação, pelo fato de a audiência pública referente ao 2º Quadrimestre de 2006 não ter sido realizada.

As audiências públicas são mais uma importante ferramenta de participação popular. Infelizmente a participação da população ainda é baixa, mas, aos poucos, essa situação está se revertendo e a população está participando mais ativamente. Ainda assim, o percentual de participação ainda é baixo. Importante frisar que nos últimos anos o município vem cumprindo a referida lei, permitindo àqueles que têm interesse em conhecer o cumprimento das metas fiscais do seu município tenham esse acesso.

3.5.3 Lei da Transparência – LC Federal nº 131/2009

Em 27 de maio de 2009 foi aprovada a Lei Complementar nº 131, conhecida como Lei da Transparência. Essa lei acrescentou alguns dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, em seu artigo 48.

A referida lei estabelece normas para maior divulgação dos dados referentes a receitas e despesas públicas, através da “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (LRF, art. 48, II). Assim, o município deverá publicar na internet os referidos dados, facilitando o acesso da população.

A Lei da Transparência também estabeleceu que o município deve incentivar a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Cabe ressaltar a importância do incentivo, por parte da Administração Pública, à participação popular, especialmente nas audiências públicas, sendo que assim a população possui a possibilidade de colaborar nas decisões sobre a aplicação do dinheiro público.

Como a própria lei prevê que é 4 (quatro) anos o prazo de cumprimento das determinações dispostas para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, o município de Três Passos teve a obrigação de aplicá-la a partir do ano de 2013, não abrangendo o período em estudo no presente trabalho.

Porém, é importante frisar essa alteração na lei, que é de extrema importância para aumentar a participação popular e será mais um item a ser verificado na prestação de contas da gestão fiscal do município.

Mesmo ainda não tendo relatórios do TCE-RS disponíveis referente a avaliação ao cumprimento da Lei da Transparência, verificou-se que, a fim de atender a legislação federal e evitar apontamentos do TCE-RS, o município de Três Passos disponibiliza em seu site um link para as informações referentes aos gastos municipais (<http://e-gov.betha.com.br/transparencia/>). O referido link é de empresa que fornece os sistemas informatizados utilizados na Prefeitura Municipal de Três Passos. Através das informações inseridas no sistema, são gerados os relatórios para disponibilização no site.

3.5.4 Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527/2011

A Lei de Acesso a Informação (LAI - Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) também define que os órgãos públicos devem oferecer a opção para que a população faça requerimento de pedido de acesso à informação por meio da internet. Essa lei veio aumentar ainda mais a participação popular e o controle social dos entes públicos, já estabelecidos na LRF e na Lei da Transparência, legislando também a respeito de informações que os entes públicos poderão não publicar devido ao seu sigilo.

Pelo fato de a referida lei ter entrado em vigor 180 após a sua aplicação (maio de 2012), também não abrange o período estudado neste trabalho. Porém, verificamos alguns aspectos a respeito do cumprimento da referida Lei pelo Executivo Municipal de Três Passos.

Há poucos meses, o município de Três Passos ainda não cumpria essa norma legal: estava disponível para *download* no site do município um formulário padrão, em PDF, para pedido de acesso à informação, porém não havia a opção de enviar esse pedido pela internet, sendo que o mesmo teria que ser impresso e entregue no Protocolo da Prefeitura Municipal. Atualmente o município corrigiu esse erro, disponibilizando no site um formulário eletrônico para pedido de informação, que, no momento do envio, gera um número de protocolo pelo qual é possível consultar o andamento do processo posteriormente.

3.6 PARECERES FINAIS RELATIVOS À GESTÃO FISCAL

Analisados todos os quesitos relativos à gestão fiscal, após os prazos para recursos por parte do Poder Executivo Municipal, o Tribunal de Contas decide pelo atendimento ou não atendimento da Lei Complementar Federal nº 101/2000, sobre as Contas de Gestão Fiscal.

A Tabela 04 traz a quantidade de municípios do Estado do Rio Grande do Sul que atenderam às exigências da Gestão Fiscal e o percentual que isso representa em relação ao total de municípios avaliados pelo TCE.

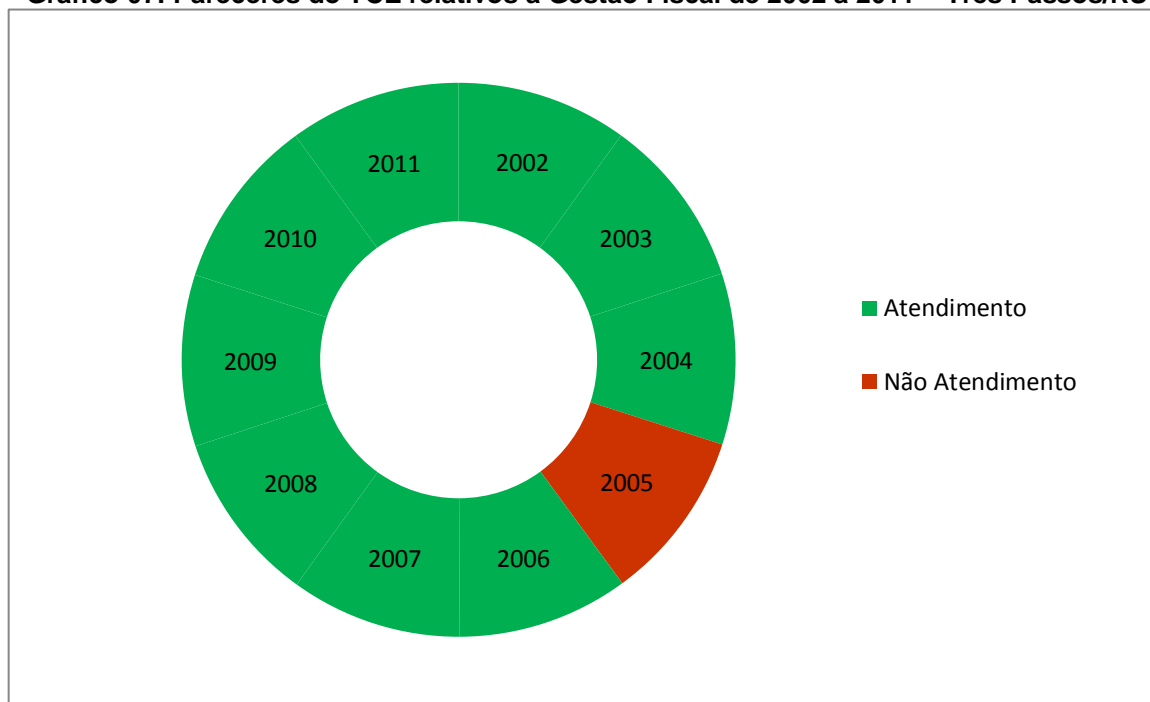
Tabela 04: Percentual de atendimento aos Pareceres de Gestão Fiscal dos município do Rio Grande do Sul

Ano	Atendimento		Não-Atendimento	
	Quantidade de municípios	Percentual	Quantidade de municípios	Percentual
2002	431	86,72%	66	13,28%
2003	473	95,36%	23	4,64%
2004	401	80,85%	95	19,15%
2005	421	84,88%	75	15,12%
2006	394	79,44%	102	20,56%
2007	462	93,15%	34	6,85%
2008	409	82,46%	87	17,54%
2009	445	89,72%	51	10,28%
2010	460	92,74%	36	7,26%

Fonte: TCE-RS

Podemos observar na Tabela 04 que a maioria dos municípios tiveram as contas de gestão aprovadas e nos anos de 2004 a 2006 houve índice de reprovação. A tabela não traz os dados do ano de 2011 por ainda não estarem disponíveis no portal do TCE na data de conclusão do presente estudo.

Os resultados, quanto a aprovação (ou atendimento às contas de gestão) e reprovação (não atendimento às contas de gestão) do município de Três Passos obtidos podem ser verificados no Gráfico 07.

Gráfico 07: Pareceres do TCE relativos à Gestão Fiscal de 2002 a 2011 – Três Passos/RS

Fonte: TCE-RS

No Gráfico 07 podemos observar que de 2002 a 2011, as contas de gestão fiscal do município de Três Passos foram aprovadas em 90% das ocorrências. Apenas no ano de 2005 as contas foram reprovadas. Nesse ano, o TCE emitiu, à unanimidade, parecer pelo não atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000). De acordo com a instrução técnica do TCE do ano de 2005, a Corte de Contas concluiu pelo não-atendimento do seguinte dispositivo legal: Equilíbrio Financeiro - art. 1º, § 1º, da LC Federal nº 101/2000 (TCE, 2014).

Vale observar que nesse ano (2005), a situação de desequilíbrio financeiro do município aumentou 198,35% em relação ao ano anterior e, aliado às advertências da Corte de Contas nos anos anteriores (2002, 2003 e 2004) e não adequação, as contas sofreram reprovação.

No ano de 2006, a situação de insuficiência foi superior àquela apurada no exercício anterior, demonstrando uma situação de desequilíbrio financeiro. Contudo, a Corte de Contas optou por apenas advertir o administrador, não reprovando as contas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou verificar quais as melhorias ocorridas quanto à gestão de contas do Executivo Municipal de Três Passos, tendo por base os apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado. A partir dos resultados obtidos, analisou a sua evolução em um período de 10 anos (2002 a 2011) e propõem-se ações que possam favorecer uma execução fiscal juridicamente correta, diminuindo assim os apontamentos do TCE e melhorando a gestão fiscal.

Observaram-se diversos pontos em que houve melhoria da gestão fiscal do município de Três Passos, de acordo com os apontamentos do TCE-RS.

Um dos fatores que o município de Três Passos vem melhorando é a situação de endividamento. Apesar de os percentuais de endividamento em relação à receita corrente líquida terem se mantido baixos no decorrer de todos os anos em análise, cabe destacar a diminuição desse percentual, apontando para uma crescente autonomia financeira do município. A baixa dependência de empréstimos externos é um dos fatores que auxilia nesse quadro, evitando possíveis apontamentos pelo TCE nesse quesito.

A situação regular quanto aos restos a pagar em término de mandato é outro dos fatores positivos analisado na gestão de contas. O TCE analisa a situação dos restos a pagar nos anos em que há término de mandato (no período estudado, os anos de 2004 e 2008). Apesar de, no ano de 2004, inicialmente ter ocorrido um apontamento de insuficiência financeira em relação aos restos a pagar, o município se adequou e têm cumprido a lei, tanto que no ano de 2008 não houve apontamentos.

A respeito da transparência, o município também aponta bons índices.

A publicação bimestral dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e a publicação quadrimestral dos Relatórios de Gestão Fiscal devem ser cumpridas de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos anos de 2004 e 2005 o TCE-RS sugeriu a advertência ao Chefe do Poder Executivo de Três Passos pelo fato de ter publicado com atraso alguns relatórios. Nos anos seguintes, porém, o município se adequou à legislação, cumprindo os prazos de publicação e evitando apontamentos pela Corte de Contas.

Infelizmente o presente estudo carece de uma avaliação mais aprofundada da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, pelo fato de essas leis serem

mais recentes, não abrangendo o período em estudo. Contudo, fica a sugestão para a realização de estudos futuros.

A não aprovação das contas de gestão fiscal do Executivo Municipal de Três Passos em apenas um ano entre os dez anos avaliados (2002 a 2011) é um fator bastante positivo. Apesar de alguns apontamentos realizados pelo TCE-RS nos demais anos, observa-se a evolução em diversos pontos, como na situação de endividamento, que melhorou significativamente durante esses anos, apontando para uma crescente autonomia financeira do município.

Percebe-se que os pontos aos quais o município precisa deter uma maior atenção são os gastos com pessoal e insuficiência financeira, que já foram apontados pela Corte de Contas em algumas oportunidades e possuem uma tendência crescente ao longo dos anos.

A qualificação profissional dos servidores que trabalham nas tarefas administrativas é um dos fatores que reduziria os erros na execução dos atos administrativos, incluindo a melhoria nos pontos apontados, visto que não dependem apenas do Chefe do Poder Executivo, mas de toda a equipe envolvida.

Como nos ensina Meireles (1998), diferente dos atos de governo, que são de responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo, os atos de gestão envolvem a conduta interna da Administração e de seus servidores. Portanto, servidores qualificados podem auxiliar o gestor no controle dos atos administrativos, como controle das contas (através de estudos de investimentos, por exemplo), gestão de despesas com pessoal e controle de prazos para o cumprimento das obrigações exigidas pela legislação e fiscalizadas pelo TCE.

A qualificação dos servidores que atuam diretamente na arrecadação também é importante, visto que, aumentando a arrecadação do município, tendem a diminuir (porém não solucionar) os índices que dependem diretamente da receita corrente líquida, como despesas com pessoal, por exemplo.

Mendonça (2010) corrobora a necessidade de capacitação e qualificação das pessoas, em especial nos órgãos públicos. O autor ressalta que, infelizmente, o perfil dos indivíduos que ingressam na vida pública não remete a uma formação capaz de assegurar a eficiência administrativa, já que, muitas vezes, esses indivíduos ainda são fortemente influenciados pela aplicação de um modelo burocrático.

O elevado número de contratos emergenciais também influencia na qualidade dos serviços prestados. O problema é que esses servidores dificilmente recebem qualificação profissional, devido à natureza temporária da contratação. E essa falta de qualificação infelizmente acaba gerando erros na execução dos atos pertinentes ao cargo.

Assim, uma política voltada à menor quantidade de contratações emergenciais, aliada ao investimento em qualificação profissional dos servidores efetivos, poderia auxiliar na diminuição dos erros cometidos no dia-a-dia pelos servidores. Em consequência disso, haveria uma redução dos apontamentos realizados do Tribunal de Contas do Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Geórgia Campos de. O papel dos Tribunais de Contas no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 845, 26 out. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7487>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

BARBOSA, Alexandre; GETSCHKO, Demi; GATTO, Raquel. Interativos, Cooperativos e Descentralizados: A Importância dos Espaços Virtuais no Exercício da Cidadania. **Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 11, v. 1, p.125-138, jun. 2011. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/interativos_cooperativos_e_descentralizados.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Portal da Legislação**. Brasília, DF: 5 outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. Lei Complementar 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. **Portal da Legislação**. Brasília, DF, 27 mai. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, DF, 09 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745compilada.htm>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, DF, 05 out. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11350.htm>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394,

de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, DF, 25 set. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 02 set. 2014.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE**: Módulo Fundeb. Brasília: MEC, FNDE, 2009.

_____. Resolução nº 40, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. **Portal da Senado Federal**. Brasília, DF, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525&norma=234173>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

COSTA, Alexandre Massarana da. Controle por Tribunais de Contas: irregularidades insanadas, competência para atos de gestão e inelegibilidades. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3361, 13 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22611>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GOULART, Sueli. **A modernização conservadora**. Porto Alegre: Universidade Federal de Rio Grande do Sul / Escola de Administração, 2014. Apresentação de slides.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=432190>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=43&dados=29>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de. **Processos administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANTANA, Herick Santos. Controle externo da administração pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3894, 28 fev. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26798>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

TCU. Portal do Tribunal de Contas da União. **Autonomia e Vinculação**. Distrito Federal. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/perguntas_frequentes/autonomia_vinculacao>. Acesso em: 20 mar. 2015.

TCE-RS. **Portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

TRÊS PASSOS. **Município de Três Passos – RS**. Fly Transparência. Três Passos: 2014. Disponível em: <<http://e-gov.betha.com.br/transparencia/>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

TRÊS PASSOS. Município de Três Passos – RS: Divisão de Recursos Humanos. **Relatório: quantidade de servidores por modalidade de contratação**. Três Passos: 2015.

TRÊS PASSOS. Prefeitura Municipal de Três Passos. **História de Três Passos**. Três Passos: 2014. Disponível em: <<http://www.trespazos-rs.com.br/?p=artigo-5-10-2.html#principal>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

VERGARA, Sylvia Constant . **Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal**. In: VERGARA, S.C.; CORRÊA, V.L.A. *Gestão pública municipal efetiva*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 1-9.

_____. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: ATLAS S.A., 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.