

ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ENFOQUE NA GESTÃO FINANCEIRA DAS OBRAS PÚBLICAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE BAGÉ

Daiane Marques Rodrigues¹; Ricardo Leal Cougo²

¹Acadêmica do Curso de Administração da Urcamp, Bagé - RS. e-mail: dayndian@gmail.com

²Prof. M.Sc. Ricardo Leal Cougo do Curso de Administração da Urcamp, Bagé - RS. e-mail: co_ugo@yahoo.com.br

RESUMO: O aprimoramento da Gestão Pública em procedimentos internos e externos, utilizando as ferramentas de controle, necessárias na aplicação dos recursos públicos nas prefeituras municipais nesta década, estão intimamente ligados ao questionamento decorrente da execução eficiente e na transparência da Prestação de Contas – *Accountability*, no desembolso financeiro em obras públicas. O estudo tem por objetivo verificar se a prestação de contas – *Accountability*, na Secretaria Municipal da Fazenda, está de acordo com as normas e padrões dos órgãos fiscalizadores na execução de obras de engenharia. A pesquisa foi bibliográfica, descritiva e exploratória, classificada como qualiquantitativa, o método utilizado foi o estudo de caso na Prefeitura Municipal de Bagé. O foco do estudo foi a Secretaria da Fazenda, onde são efetuados os pagamentos dos serviços de engenharia das obras, foram aplicados questionários aos servidores e entrevista ao Gestor fazendário, à Supervisora do Setor de Compras e Licitações e a 2 membros integrantes da Unidade de Controle Interno do Município. A gestão posiciona-se devidamente quanto a *Accountability*, desde a origem do projeto de execução, podendo ele ser demanda espontânea ou emenda parlamentar, a contratação do serviço é feita pelo setor de compras e licitações, enquadrando a modalidade prevista na lei 8.666/93, o procedimento da disponibilidade financeira deve-se a previsão orçamentária na abertura de créditos com a devida aprovação do legislativo seguindo a legislação específica. Quanto aos órgãos fiscalizadores internos são a secretaria municipal de Planejamento, a Unidade de Controle Interno, os fiscais das secretarias envolvidas e os órgãos fiscalizadores externos são: a Controladoria Geral da União – CGU, os Tribunais de Contas do Estado – TCE e da União – TCU, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul – CREA/RS, o Ministério Público, a Câmara Municipal de Vereadores entre outros.

Palavras-chave *Accountability*, obras, prestação de contas, gestão pública, responsabilidade e transparência.

ACCOUNTABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: FOCUS ON FINANCIAL MANAGEMENT OF PUBLIC WORKS THE SECRETARY OF FINANCE OF BAGÉ

ABSTRACT: Improving Public Management to internal and external procedures, using appropriate control tools in the application of public resources for municipal governments in this decade, are closely linked to questions arising from the efficient execution and transparency of *Accountability* - *Accountability* in financial disbursement in public works. The study aims to determine whether *accountability* - *Accountability* in Municipal Bureau of Finance, is in accordance with the norms and standards of the regulatory agencies in the execution of engineering works. A bibliographic research was descriptive and explorator was classified as qualitative and quantitative, the method used was the case study in the Municipality of Bagé. The focus of the study was the City Department of Finance, where payments are made for engineering works services, servers and questionnaires to interview financial Manager, the Supervisory Sector Purchasing & Bids were applied to 2 members and members of the Unit Internal control of the County. The management is positioned properly as *Accountability*, from the beginning of project implementation, it may be spontaneous or parliamentary demands, hiring the service is taken by the purchasing and procurement sector amendment, framing the manner provided by law 8.666/93, the procedure availability of funding due to budget forecast in opening credits with approval of the legislature following the specific legislation. Concerning the internal supervisory bodies are the municipal secretary of Planning, Internal Control Unit, the tax departments involved and the external regulatory agencies are: the Comptroller General - CGU, the Courts of the State Auditors - ECA and Union - TCU, the Regional Council of Engineering and Agronomy of Rio Grande do Sul - CREA / RS, the Public Ministry, the Municipal City Council among others.

INTRODUÇÃO

O aprimoramento da Gestão Pública em procedimentos internos e externos, utilizando as ferramentas de controle, necessárias na aplicação dos recursos públicos nas prefeituras municipais nesta década, estão intimamente ligados ao questionamento decorrente da execução eficiente e na transparência da Prestação de Contas – *Accountability*, no desembolso financeiro em obras públicas.

A gestão de obras públicas está relacionada com a expressão “*Accountability*”, Prestação de Contas Final na execução de obras de engenharia, oriunda de repasses das esferas dos Governos Federais, Estaduais e Municipais, enfatizando o suprimento das exigências contidas na pactuação estabelecida pelas leis específicas, normas, procedimentos aos quais os municípios precisam estar adequadamente regularizados.

O cumprimento das normativas dos concedentes e dos órgãos fiscalizadores à gestão pública municipal faz com que na Secretaria Municipal da Fazenda exista uma gama enorme de documentações, procedimentos e sistemas de informação que são adotados, para que a administração seja transparente, desde a origem da pactuação, a forma de pactuação, execução orçamentária, contratação do efetivo serviço, e a execução financeira até o parecer final de aprovação ou reprovação da análise do convênio.

O Poder Executivo, Legislativo e Judiciário estão correlacionados, disponibilizando à sociedade, confiabilidade na Prestação de Contas - *Accountability*, a qual é demonstrada, diariamente, nos meios de comunicações como mídia, jornais, rádio, internet e em redes sociais, no exercício da democracia dos cidadãos, questionando, manifestando-se das mais diversas formas e invadindo as ruas para reivindicar inúmeras questões no que se refere à publicação das votações dos Congressos, Senados, Câmaras e afins.

Diante do exposto acima este estudo tem por objetivo verificar se a prestação de contas – *Accountability*, na Secretaria Municipal da Fazenda, está de acordo com as normas e padrões dos órgãos fiscalizadores na execução de obras de engenharia. Este objetivo foi alcançado através da identificação junto a Gestão sobre o posicionamento quanto à *Accountability*, a origem do Projeto de execução de obra quanto à liberação da demanda, a forma de contratação do serviço na execução de obra, o procedimento da disponibilidade financeira do serviço de execução de obras, os órgãos fiscalizadores e os procedimentos que atuam junto à Secretaria Municipal da Fazenda de Bagé.

Destaca-se como principais resultados, a procedência adequada na busca pela melhor solução quando for necessário ou ocorrer pendências durante o processo de execução de obras de engenharia, através da Prestação de Contas - *Accountability*, a conscientização e a transparência da gestão pública municipal podem ser melhor aproveitadas através de um estudo ensinando aos futuros contribuintes e também a divulgação dos investimentos em despesa de capital no site oficial da prefeitura.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Em Bernardoni e Cruz (2010), a compreensão geral das bases legais do orçamento sob a perspectiva da prática da administração pública é de extrema importância para o pleno entendimento das limitações empíricas das ferramentas do orçamento (Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Servidores públicos são as pessoas prestadoras de serviço ao ente estatal, com quem mantêm um vínculo laboral, de onde decorre a correspondente remuneração pelos cofres públicos, (BERGUE, 2005).

Para Bond (2007), a importância de o funcionário conhecer o funcionamento da organização pública, isto é, até onde ele pode interferir ou não no processo, no andamento das normas públicas.

Em Corbari e Macedo (2011), *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a gestão de fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, sendo que se submeterão ao escrutínio externo adequado.

Segundo Slomski (2003), na administração pública, é, certamente, onde mais deve estar presente a filosofia da *accountability* (dever de prestar contas), pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos.

Corbari e Macedo (2011) questionam: por que as leis vinculam a transparência às finanças públicas? A transparência está vinculada às finanças públicas tendo em vista que elas refletem o que ocorre dentro da administração pública: as finanças públicas são espelhos das decisões políticas e administrativas.

Conforme o Manual do Tesouro Nacional (2012), a informação de custos no setor público, ao materializar o processo de *accountability*, melhora a transparência, pois possibilita que o conjunto da sociedade entenda com maior clareza a utilização dos recursos públicos.

O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma níveis de transparência e exposição pública das políticas públicas, (CORBARI E MACEDO, 2011).

Conforme Corbari e Macedo (2011), ser um governo *accountable* é permitir que o cidadão saiba se está ou não atuando na defesa dos interesses públicos.

A Controladoria-Geral da União (CGU)³ é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Em Bonatto (2012), convênio – acordo, ajuste de instrumento congêneres firmado por entidades públicas entre si ou com particulares, para a consecução de objetivos comuns, sem remuneração ou cobrança de taxas entre os partícipes.

Segundo o Portal da Transparência⁴, o governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Recursos oriundos de convênios, com finalidade específica, firmados entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre elas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes e destinados a custear despesas correntes, (MANUAL DO TESOUREIRO NACIONAL, 2012).

Segundo Tribunal de Contas da União (2009), Obras Públicas é considerado toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Ela pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação.

As medições serão efetuadas pelo fiscal, na data prevista da conclusão das parcelas constantes do cronograma físico-financeiro que para isso, será em sua versão inicial, ilustrado por representação gráfica, preferencialmente conforme modelo adotado pelo órgão contratante, de modo a nortear o trabalho do técnico, (BONATTO, 2012).

Para o Tribunal de Contas da União (2009), os projetos para construção, reforma ou ampliação de um empreendimento serão elaborados em três etapas sucessivas: estudo

3 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/CGU/>. Acesso em 10/03/14.

4 Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>. Acesso em 19/03/14.

preliminar ou anteprojeto – realizado na fase preliminar à licitação -, projeto básico, e projeto executivo.

A responsabilidade pela elaboração dos projetos será de profissionais ou empresas legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) local. O autor ou autores deverão assinar todas as peças que compõem os projetos específicos, indicando o número a inscrição de registro das ARTs no CREA, nos termos da Lei nº 6.496/1977 (TCU, 2009).

Para Oliveira (2010), fiscalização – deverá ser designado um fiscal para acompanhar a execução da obra. À fiscalização compete o controle sobre os materiais utilizados, os recursos humanos envolvidos, os serviços executados e os equipamentos utilizados além de anotar, no Registro de Ocorrências, todas as ocorrências relacionadas com a execução da obra, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Conforme Chiavenato (2012), os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para a sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Em Oliveira (2010), o processo licitatório deve indicar claramente as respostas para: “por que fazer”; “pode ser feito”; “o que fazer”; “quando fazer”; “como fazer”; “onde fazer”; “a que custo fazer”; e “como controlar ou fiscalizar”.

A utilização do tipo de licitação “Técnica e Preço” é uma previsão legal que gera muitos entendimentos divergentes. A dificuldade está em se saber exatamente quando é possível utilizar esse tipo de licitação, em como estabelecer os critérios objetivos e qual a ponderação adequada entre a técnica e o preço, (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Bonatto (2012), contratada é a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com o Estado; Contratante é o órgão ou entidade do Estado signatário de contrato, contrato é o documento formal firmado entre contratante e a contratada, pessoa física ou jurídica e que define as condições para a execução de obra de serviço.

Conforme Oliveira (2010), mesmo que, a princípio, não seja obrigatória a existência de recursos em caixa, não quer dizer que se pode iniciar um procedimento de contratação sem

saber como, quando e quanto recurso ingressará para honrar as parcelas do cronograma a ser fixado; decorre da responsabilidade do administrador mediante adequado planejamento, para ter claro a origem efetiva (garantia) dos recursos.

Para Corbari e Macedo (2011), controles físicos (segurança e detecção) – os valores de uma entidade devem ser protegidos contra uso, compra ou venda não autorizada. Para isso, devem ser estabelecidos controles de acesso, controles de entrada e saída de colaboradores e materiais e senhas para arquivos eletrônicos.

Os recursos financeiros, para a totalidade da obra, deverão estar consignados no orçamento do órgão ou entidade, mesmo que por exercício financeiro, nas correspondentes aplicações a cada ano de duração da obra, (OLIVEIRA, 2010).

Bernardoni e Cruz (2010), afirmam que: a LRF⁵ é considerada um marco na história das finanças públicas no Brasil, pois, ao disciplinar as finanças públicas controlando o crescimento da despesa de acordo com as receitas de cada ente federativo, preencheu importante lacuna para a obtenção do equilíbrio fiscal.

A lei 4320⁶ estabelece que: “Das Despesas de Capital, subseção primeira, Dos Investimentos, art. 20, os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Em Bernardoni e Cruz (2010), a compreensão geral das bases legais do orçamento sob a perspectiva da prática da administração pública é de extrema importância para o pleno entendimento das limitações empíricas das ferramentas do orçamento (Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

A receita pública vinculada é aquela cuja aplicação dos recursos esta condicionada ao atendimento de determinadas finalidades já estabelecidas pela legislação vigente, por convênio ou por outro instrumento congênera, ou seja, é vinculada a uma despesa específica, (BERNARDONI E CRUZ, 2010).

A lei 4320 estabelece que: “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Segundo Bernardoni e Cruz (2010), LDO⁷: É encaminhado até o dia 15 de abril de cada ano, sendo que, após apreciação e aprovação do Legislativo, é devolvida para sanção do Executivo até o encerramento da primeira sessão legislativa, isto é, 30 de junho de cada ano.

Em Bernardoni e Cruz (2010), arrecadação ocorre quando “os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores, geralmente por meio de estabelecimentos

bancários oficiais ou privados, devidamente credenciados, a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado.”

⁵ Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000.

⁶ Lei 4320 comentada, com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal

⁷ Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Geralmente, o controle externo é tido como aquele realizado pelos Tribunais de Contas, em virtude de sua função de fiscalizar os atos realizados pela administração pública. Porém, o controle realizado pelo Ministério Público e pela sociedade também é caracterizado como controle externo, (CORBARI E MACEDO, 2011).

Conforme Bernardoni e Cruz (2010), LOA⁸: É encaminhada ao Poder Legislativo até o dia 30 de agosto de cada ano, sendo que, após apreciada e aprovada, retorna para sanção do executivo até o encerramento da segunda sessão legislativa, isto é, 15 de dezembro.

Controle Externo nas entidades privadas, existe o controle externo, que é exercido de várias formas, diretamente pela sociedade, por meio do acompanhamento de obras e serviços, e/ou indiretamente, pela promotoria pública ou pelo poder legislativo, (SLOMSKI, 2003).

Segundo Bonatto (2012), na última fatura, em especial, via de regra deverá ser exigido da contratada certidão de conclusão (expedida pela prefeitura municipal); o termo de recebimento provisório; o termo de garantia e equipamento fornecido/instalado compatível com os prazos do fabricante contados a partir do recebimento provisório.

Em Bernardoni e Cruz (2010), despesa pública constitui-se nos gastos públicos. É por meio desta que o governo estabelece uma série de propriedades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos aos investimentos em prol do interesse geral da comunidade e ao custeio de diferentes setores da administração.

Bonatto (2012), afirma que:

O pagamento, conforme o art. 40, XIV, “a” da Lei Geral de Licitações deverá ser feito num prazo não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela, isto é, a partir do momento que a contratada cumpriu sua obrigação de executar a relativa parcela da obra ou do serviço de engenharia, quando deverá apresentar a fatura referente.

Em Bernardoni e Cruz (2010), a publicação da Lei Orçamentária é uma exigência legal para que possa surtir seus efeitos. Deve ser publicada nos jornais oficiais quando existir ou, então, no caso de pequenos municípios que não dispõem de jornais oficiais, devem ser produzidas cópias dessa lei para maior divulgação entre todos os interessados.

Slomski (2003), diz que;

Nos Estados e nos Municípios, os Poderes Legislativos têm como órgão auxiliar para tal tarefa os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas atribuições seguem, no que couber, o que nestes artigos disposto,

cabendo à Constituição dos Estados, do Distrito Federal e à Lei Orgânica dos Municípios dispor sobre os respectivos Tribunais.

Bernardoni e Cruz (2010) afirmam que, empenho é um instrumento legal que a administração pública utiliza para acompanhar e controlar a execução do orçamento. Toda despesa tem que ser empenhada antes de ser realizada, pois é nesse momento (empenho) que se compromete parte de uma dotação orçamentária a uma despesa a ser realizada.

Conforme Corbari e Macedo (2011), o controle interno é o controle realizado pelo próprio órgão, com o objetivo de verificar a exatidão e a fidedignidade dos dados contábeis e o cumprimento de leis e de regulamentos aplicáveis, além de promover a eficiência operacional.

Em Bernardoni e Cruz (2010), pagamento: a realização da despesa encerra-se com o pagamento propriamente dito. O pagamento é a entrega ao credor da importância correspondente ao seu crédito. É a satisfação do débito. Pode ser feito por intermédio de tesouraria regularmente instituída ou estabelecimentos bancários credenciados.

Segundo Corbari e Macedo (2011), a Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão do Poder Executivo responsável, entre outras funções, por realizar auditorias e fiscalização para verificar como os recursos públicos estão sendo aplicados.

Para Bonatto (2012), o poder de fiscalização do contrato, a administração pública vistoria as obras, as prestações de serviços, analisa os materiais, mão de obra. Estas ações correspondem ao poder/dever de fiscalizar o contrato administrativo e existe exatamente porque este se constitui num instrumento de concretização do interesse público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seguir, apresenta-se a metodologia que foi adotada no estudo, contendo as principais etapas que envolvem o método e os procedimentos utilizados.

Este trabalho visa verificar os principais resultados da pesquisa, referente à prestação de contas – *Accountability* na Secretaria Municipal da Fazenda. Para que o objetivo do estudo fosse atendido, foram utilizados os seguintes tipos de pesquisa: quanto à finalidade caracterizou-se como pesquisa descritiva e exploratória. Quanto ao método do estudo classificou-se como qualitativo e o meio empregado para obtenção de dados foi a pesquisa de campo.

O método utilizado na pesquisa foi o estudo de caso na Prefeitura Municipal de Bagé. O foco do estudo foi a Secretaria Municipal da Fazenda de Bagé, onde são efetuados os pagamentos dos serviços de engenharia das obras.

A população alvo do estudo foram os servidores da Secretaria Municipal da Fazenda, perfazendo um total de 113 servidores, sendo que 2 encontravam-se de perícia médica, 7 estavam em greve, 1 estava de férias, conforme informações do Gabinete do Secretário da Fazenda – SEFAZ, o qual encaminha a efetividade para a Secretaria Municipal de Administração - SMAD. A coleta de dados para o desenvolvimento do estudo foi realizada no período de maio de 2014, foram aplicados questionários aos servidores e entrevista ao Gestor fazendário, à Supervisora do Setor de Compras e Licitações e a 2 membros integrantes da Unidade de Controle Interno do Município.

A entrevista aplicada foi composta de 10 questões, a fim de responder o objetivo proposto. Os questionários aplicados são compostos de 8 questões fechadas, tendo em vista que se apresenta mais fácil para o público pesquisado responder.

Os dados foram tabulados com a utilização da planilha Excel, obtendo-se os resultados e apresentados em forma de gráficos.

A análise dos dados foi realizada pelo método descritivo, que teve o objetivo de proporcionar informações sumarizadas dos dados contidos no total de elementos da amostra estudada. A resposta para o problema de pesquisa e o atendimento aos objetivos propostos foram contemplados através da analogia e comparação dos resultados com o referencial teórico do estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 ENTREVISTA COM OS GESTORES - ANÁLISE DE CONTEÚDO

Para obtenção dos dados foi realizada entrevista semi-estruturada com os seguintes gestores: Gestores da Unidade de Controle Interno, Gestora de Compras e Licitações e o Gestor Fazendário. A análise de conteúdo esta transcrita abaixo:

1) Como é feito o processo licitatório de uma obra de engenharia?

Gestor 3 Compras e Licitações afirma que:

“Diante de um projeto de engenharia considerando o valor orçado para sua execução, escolhemos a modalidade a ser aplicada no processo licitatório, como por exemplo, a obra de conclusão da Unidade de Pronto Atendimento – UPA orçada em R\$ 2.578.997,91 (dois milhões quinhentos e setenta e oito mil novecentos e noventa e sete reais e noventa e um centavos) - Concorrência Pública 004/11 (acima de 1.500.000,00, conforme Lei 8.666/93). Segundo o exemplo citado, a partir do enquadramento na modalidade adequada externam Concorrência Pública inicia-se a elaboração do Edital (ato convocatório), contendo as condições de participação, feito certame (disputa), pronto o edital este deve já atender a publicidade legal dos atos administrativos sendo o extrato da licitação publicado obrigatoriamente, em se tratando de município no Diário Oficial do Estado, Jornal de grande circulação estadual, jornal local, bem como no site oficial do município. Quando se tratar de recursos federais também deverá ser publicado no Diário Oficial da União. O Edital com suas cláusulas e condições, passa a ser lei entre as

partes, devendo ser cumprido fielmente. Após a publicação do edital o mesmo deverá ser disponibilizado na íntegra para todos os interessados juntamente com o projeto básico, executivo (plantas e planilhas, orçamentária, cronograma físico-financeiro, memorial descritivo). Os trabalhos serão conduzidos pela Comissão Permanente de Licitações nomeada por Portaria pelo chefe do executivo (Prefeito), na data, horário e local publicados acontecerá a sessão pública dessa licitação. Os licitantes apresentam 2 envelopes lacrados e identificados sendo envelope nº 1 habilitação e nº 2 proposta financeira. Os documentos serão analisados pelos membros da comissão, dado vista aos licitantes presentes. A fase 2 do processo, em nova sessão pública serão abertos envelopes nº 2 contendo as propostas financeiras das empresas habilitadas. De acordo com o critério de julgamento publicado no edital, respeitando o tipo de licitação (menor preço) as propostas serão classificadas pela ordem crescente dos preços ofertados, sendo declarada vencedora no certame a proposta da empresa com o menor valor. A Homologação se dá mediante a legalidade do processo e será firmada pelo Prefeito Municipal, a Adjudicação em ato seqüencial confere o objeto da licitação à empresa vencedora assinado pela autoridade competente (Prefeito). Após a adjudicação será firmado o contrato administrativo entre o município e a empresa vencedora. O valor contratado será empenhado em favor da empresa respeitando os recursos orçamentários correspondentes. Todos os atos serão precedidos de Parecer Jurídico (edital e contrato). Após a assinatura do contrato a empresa deverá proceder à inscrição da obra junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS - (Cadastro Específico do INSS- CEI) e destacar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução da obra junto ao CREA/RS (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul), se o responsável técnico for engenheiro e se for arquiteto – CAU/RS (Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul). Mediante a apresentação a empresa esta apta a receber Ordem de Início pela execução dos serviços. O processo licitatório se encerra após a conclusão dos serviços contratados mediante recebimento provisório e definitivo, durante o contrato poderá haver adições ou supressões limitadas a 25% do valor contratado.”

O processo licitatório requer muita atenção para que não sejam feridos princípios básicos, para obter êxito na qualidade dos serviços contratados, porque mesmo finalizado o processo mediante o recebimento definitivo da obra, o prefeito e os demais envolvidos respondem solidariamente.

Para Oliveira (2010), ao realizar a licitação de obra, é necessário dotação orçamentária e dotação financeira (disponibilidade de caixa)? R. Via de regra, é necessário apenas dotação orçamentária.

Chiavenato (2012), afirma que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

2) Qual é o papel da Unidade de Controle Interno referente ao fluxo desde a medição até a aprovação da Prestação de Contas – *Accountability*?

Gestor 1 Controle Interno relata: “ Desde a instalação do canteiro de obras (Ordem de Início), até a conclusão da obra, a Unidade de Controle Interno juntamente com os fiscais de controle das secretarias acompanham a evolução material, o cumprimento das Normas de Segurança do Trabalho (TAC – Termo de Ajustamento e Conduta), e adequada aplicação dos recursos, fiscalização do cronograma de obras, bem como o pagamento da despesa ordenada (medições), porque o pagamento é efetuado conforme liberação das medições de acordo com o cronograma físico-financeiro constante no processo licitatório, que deve ser devidamente assinado pelo fiscal da obra”; Gestor 2 Controle Interno reitera que o papel é de fiscalizador mesmo após a entrega da obra a empresa tem responsabilidade civil por 5 anos. Há audiências públicas para à comunidade, referente às obras em andamento e já concluídas.”

A Unidade de Controle Interno do município acompanha as obras liberando as medições e faturas, após análise detalhada da documentação anexo como as certidões, folha de pagamento, EPIs, laudo técnico de segurança do trabalho, por conta do acordo feito com o Ministério do Trabalho – TAC.

Segundo Oliveira (2010), “como controlar/fiscalizar” - define-se a forma e os mecanismos de controle, as normas ou critérios de medição, se a fiscalização é com pessoal próprio ou contratado, os registros necessários e como será realizado o gerenciamento do contrato.

Para Bonatto (2012), deve proceder as medições dos serviços executados, conforme o período determinado no contrato, e aprovar a planilha de medição emitida pela contratada ou disposta em contrato. Essa é uma das maiores responsabilidades do fiscal, pois é a partir desta medição que os pagamentos são realizados.

3) Qual o processo e a documentação necessária na composição da previsão orçamentária e no pagamento até a Prestação de Contas - *Accountability* de uma obra de engenharia?

O Gestor 4 Secretário da Fazenda: “Antes da licitação, há duas formas, já esta prevista na LDO e LOA se é uma prioridade do município como recursos livre, ou se ela vai ser feita com a obtenção de repasse (convênios com a União e Estado), se faz o registro no orçamento com obtenção de crédito com a aprovação do legislativo, com aprovação da lei se abre as rubricas no orçamento. A Supervisora de Compras e Licitações Lícita, a Secretaria de Planejamento (Scoplan) mede e a Secretaria da Fazenda paga. Em audiência Pública de Contas no dia 30/05 (foi exposto o acompanhamento das metas definidas pela lei 101 do 1º Quadrimestre ano de 2014, Metas Fiscais, cumprimento ao & 4º do artigo 9º da LRF – 101/2000 - compromisso de metas, conforme Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (específico do orçamento Execução). É uma forma de *Accountability*.”

No município o orçamento detalhando as ações é encaminhado pelo Poder Executivo – Prefeitura Municipal ao Poder Legislativo - Câmara de Vereadores para a devida apreciação dos vereadores.

Conforme Bonatto (2012), em todas as faturas, a contratada deverá fazer prova de recolhimento junto ao INSS (matrícula da obra), para eximir a Administração da

responsabilidade tributária; e de pagamento do pessoal (folha de pagamento ou equivalente), isto porque a Administração é chamada a responder subsidiariamente os encargos trabalhistas, o que demanda bastante cuidado para que a falta de fiscalização não gere passivos encarecendo os custos para o poder público.

Segundo Oliveira (2010), as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma (art. 7º, §2º, III, Lei Federal nº 8.666/93).

4.2 DADOS OBJETIVOS – QUESTIONÁRIO AOS SERVIDORES FAZENDÁRIOS

A seguir, serão apresentados os resultados da pesquisa. Em relação aos dados demográficos, 51% dos servidores são do gênero masculino, 73% são estatutários e 53% possuem ensino superior. Com relação à região 31% residem no centro, seguido por 27% ao norte, 17% ao sul, 15% ao leste e 10% ao oeste da cidade. Em todas as regiões, a área de maior investimento foi a Educação.

Conforme Bond (2007), o servidor público deve estar a favor do público, voltado aos interesses do cidadão. Deve-se analisar que o Estado não possui nada que não seja em benefício do cidadão, é o que difere a gestão pública da gestão privada.

Servidores Estatutários são aqueles que ocupam cargos públicos e cujo vínculo laboral com o ente estatal é regulado por estatuto próprio – o estatuto dos servidores públicos, instituído na forma da lei específica, (BERGUE, 2005).

Constata-se que (50%) dos servidores acreditam que o instrumento firmado entre entidades públicas, mais utilizado na execução de obras de engenharia é o Convênio.

A Portaria Interministerial nº 127⁹, de 29 de maio de 2008, estabelece que “art 1º, § 1º, inciso VI - convênio - acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à

Disponível em:

http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_interministerial_127_de_05mai_29_2008.pdf. Acesso em 18/03/14.

execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Fonte: dados primários (2014).

Verifica-se que o investimento em despesas de capital feito pela Administração Pública Municipal, nos últimos 4 anos, foi realizado em obras da Educação conforme afirmam 31% da comunidade dos servidores fazendários.

Em Bernardoni e Cruz (2010), despesa de capital (código4): representamos gastos com investimentos em obras e instalações quanto em integralização de capital em empresas públicas. Elas contribuem para formação ou aquisição de um bem de capital. Ex: despesas com aquisição de equipamentos e material permanente, obras etc.

Bonatto (2012), afirma que administração Pública – administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive, as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do Poder Público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.

Gráfico 3: Utilização de alguma ferramenta de transparência no acesso a informações.

Na Prestação de Contas – *Accountability*, a fiscalização ou acompanhamento da aplicação dos recursos em obras pode ser acessado por qualquer cidadão utilizando ferramentas de transparências como sites, mídia, jornais, audiências públicas entre outros. Os servidores em (50%) às vezes utilizam alguma ferramenta pública de transparência.

Segundo Corbari e Macedo (2011), transparência é a qualidade do que é transparente. Ser transparente com a gestão pública é permitir que aquele que esta de fora consiga visualizar e distinguir o que esta ocorrendo na administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Gestão Pública, a Prestação de Contas – *Accountability* é um processo em que as entidades públicas e os indivíduos são os responsáveis por suas decisões e ações, principalmente na gestão dos recursos públicos, e está presente no dever de prestar contas de forma correta, transparecendo a confiabilidade neste processo.

O trabalho comprovou que na administração pública, a gestão financeira das obras na secretaria municipal da fazenda está de acordo com as normas e padrões dos órgãos fiscalizadores, resultando na prestação de contas - *Accountability* favorável ao município.

A gestão posiciona-se devidamente quanto a *Accountability*, desde a origem do projeto de execução de obra, podendo ele ser demanda espontânea ou emenda parlamentar, a contratação do serviço é feita pelo setor de compras e licitações, enquadrando a modalidade prevista na lei 8.666/93, o procedimento da disponibilidade financeira deve-se a previsão

orçamentária na abertura de créditos com a devida aprovação do legislativo seguindo a legislação específica.

Quanto aos órgãos fiscalizadores internos são a secretaria municipal de Planejamento, a Unidade de Controle Interno, os fiscais das secretarias envolvidas e os órgãos fiscalizadores externos são: a Controladoria Geral da União – CGU, os Tribunais de Contas do Estado – TCE e da União – TCU, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul – CREA/RS, o Ministério Público, a Câmara Municipal de Vereadores entre outros.

De acordo com o relato dos gestores é o Prefeito Municipal quem assina os convênios e contratos de repasse, sendo que os secretários da fazenda e das pastas cuja obra esta ligada, respondem solidariamente com o Prefeito, aos Órgãos de Controle Externo. Quanto à execução da obra, a responsabilidade técnica recai sobre a empresa executora e o fiscal do município nomeado pelo Prefeito.

Dessa forma pode-se afirmar que a Prestação de Contas - *Accountability* é indispensável ao setor público, pois uma ação, desde a ideia do benefício a uma determinada comunidade ou mesmo no atendimento da população em geral, depende do diagnóstico prévio e criterioso dos secretários por meio do seu grupo de trabalho, com seus técnicos especializados, sobre a viabilidade social, jurídica, orçamentária e financeira, fazendo com que o Prefeito seja preciso em sua decisão de executar uma obra de engenharia, administrando de forma responsável e transparente o desenvolvimento da cidade.

5.1 CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO

Mesmo que a gestão municipal esteja de acordo com as normas e padrões exigidos, pelos órgãos federais em prestar contas – *accountability*, a transparência dos investimentos pode ser melhor acompanhada pela população, como contribuição deste estudo, sugere-se:

- Que o município busque parcerias, como patrocínios com a área privada na execução de obras de engenharia que beneficiem a comunidade ao redor delas, deduzindo de seus tributos em percentuais a ser definido pelo governo municipal;
- A implantação de um programa de conscientização nas escolas municipais, sobre a origem do investimento dos tributos nas obras e sua situação após a entrega à comunidade.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de Pessoas em organizações públicas: uma abordagem orientada para a Administração Pública Municipal, Caxias do Sul, RS: Educus,

2005. BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. Planejamento e orçamento na administração pública, 2. ed. rev., atual. e ampl. - Curitiba: Ibpx, 2010.

BONATTO, Hamilton. Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia, 2ª edição, Belo Horizonte, editora Fórum, 2012.

BOND, Maria Thereza. Práticas profissionais na gestão pública, Curitiba: Ibpx, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto, Administração geral e pública, 3.ed. - Barueri, SP: Manole, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/CGU/>.

CORBARI, Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. Controle interno e externo na administração pública, Curitiba: Ibpx, 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, disponível em: <http://www.fnde.gov.br/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-apresentacao>

LEI Nº 4320 de 17 de março de 1964, 24ª edição, São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. Obras Públicas, Tirando suas Dúvidas, apresentação Cezar Augusto Pinto Motta, Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 127, DE 29 DE MAIO DE 2008. SLOMSKI, Valmor. Manual de Contabilidade Pública, um enfoque na Contabilidade Municipal, 2ª edição, São Paulo, editora Atlas S.A, 2003.

TESOURO NACIONAL, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 5ª edição, Brasília, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Obras Públicas, Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, 2ª edição, Brasília, 2009.
