

A IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS CONTÁBEIS NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO PARA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Antonio Aparecido de Lima¹

LIMA, A. A. A importância dos serviços contábeis no poder executivo municipal como instrumento para atuação do poder legislativo no processo de fiscalização da transparência pública. *Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR*, Umuarama, v. 9, n. 1 e 2, p. 219-233, jan./dez. 2008.

RESUMO: O presente artigo busca delinear reflexão sobre a relação das atribuições existentes entre os serviços contábeis no poder executivo e os membros do poder legislativo municipal, no que se refere ao cumprimento de suas atribuições, o primeiro pela responsabilidade da produção das informações contábeis em razão dos fatos contábeis, e o segundo como fiscalizadores das ações do gestor público municipal. O foco está para o processo de transparência, fundamentado na legislação vigente. Desse modo, procura-se analisar a importância dos vereadores compreenderem as atribuições que têm como fiscalizadores do Executivo Municipal, obrigações essas imputadas pela legislação vigente. A proposta está em discorrer sobre o posicionamento dos vereadores em relação ao ato de fiscalizar o executivo municipal no cumprimento da legislação, no que se refere ao processo de transparência da gestão pública municipal, assim como propõem evidenciar os fundamentos legais que norteiam as ações do vereador em fiscalizar esse processo, e enfatizar a importância do legislativo municipal valorizar as ações do órgão de contabilidade pública por intermédio da política administrativa municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Contabilidade pública. Poder legislativo municipal. Transparência pública.

¹Mestre em Administração pela Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio. Especialista em Administração. Contador. Exerceu Cargo de Secretário Municipal de Planejamento no Município de Cornélio Procópio-PR. Responsável pela Implantação do Programa da Agenda 21 Local Cornélio Sustentável no Município de Cornélio Procópio. Contador Público Concurado em Cornélio Procópio-PR. Consultor na Área de Administração e Finanças Públicas Municipal. Professor por 10 anos em Instituição de Ensino Superior.

THE IMPORTANCE OF FINANCIAL SERVICES IN THE EXECUTIVE BRANCH MUNICIPAL AS A TOOL FOR ROLE OF LEGISLATIVE POWER IN THE SUPERVISION OF PUBLIC TRANSPARENCY

ABSTRACT: This article seeks to delineate reflection on the relationship of existing assignments between accounting services on executive power and the members of the municipal legislative power in relation to the fulfillment of its tasks, the first as the responsibility of the accounting information production on grounds of financial facts, the second as inspectors of the shares of public municipal manager. The focus is in the process of transparency, based on existing legislation. So, it is important to analyze the importance of councilors understand the assignments that are in place of the municipal executive, charged by law. The proposal is in discussing the placement of councilors in relation to supervise the executive municipal enforcement, with regard to the transparency of municipal public administration, as well as propose highlight the legal grounds that guide the actions of councilor in supervise this process, and emphasize the importance of municipal legislation enhance the actions of public accounting body through municipal administrative politics.

KEYWORDS: Public accounting. Municipal legislative power. Public transparency.

LA IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS DE CONTABILIDAD EN EL PODER EJECUTIVO MUNICIPAL PARA ACTUACIÓN COMO INSTRUMENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PROCESO DE SUPERVISIÓN DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA

RESUMEN: Este artículo busca delinear reflexión sobre la relación de las asignaciones existentes entre servicios de contabilidad en el poder ejecutivo y los miembros del poder legislativo municipal, en lo que se refiere al cumplimiento de sus tareas. Primero, por la responsabilidad en la producción de las informaciones contables financieras, y segundo, como inspectores de las acciones del administrador público municipal. El enfoque está para el proceso de transparencia, fundamentado en la legislación vigente. Así, se busca analizar la importancia de que los concejales comprendan las asignaciones que tienen como fiscalizadores del ejecutivo municipal, obligaciones esas imputadas por la legislación vigente. La propuesta está en discurrir sobre el posicionamiento de los concejales en relación al acto de fiscalizar el ejecutivo municipal en el cumplimiento de la legislación, en lo que se refiere al proceso de transparencia de la administración pública municipal. Así como, proponen evidenciar los fundamentos jurídicos que guían las acciones de los concejales en supervisar ese proceso, y enfatizar

la importancia del legislativo municipal en valorar las acciones del organismo público de contabilidad a través de la política administrativa municipal.

PALABRAS CLAVE: Contabilidad pública. Poder legislativo municipal. Transparencia pública.

1 INTRODUÇÃO

Heráclito de Éfeso filósofo pré-socrático, afirmava que “tudo flui, nada permanece” (apud AZEVEDO, 2005, p. 15), e Azevedo (2005) por sua vez interpreta Heráclito ensinando que aquele filósofo “Considerava que a realidade estava sujeita a um vir-a-ser contínuo” (AZEVEDO, 2005, p. 15). Nesse contexto, como diz Aristóteles (apud GUIMARÃES, 2003, p. 230) “as vezes os cidadãos se rebelam contra o governo, com a finalidade de mudar, em outra forma, a constituição estabelecida”.

Observam-se nas palavras de Heráclito e Aristóteles verdades para reflexão: nada, ou nem tudo continua como antes, pois cidadãos querem mudanças. Nos ensinamentos de Houaiss (2004, p. 2394), rebelar significa, no contexto reflexivo, “expressar com atitudes ou palavras desacordo em relação a (algo)”. A ausência de acordo, que significa desacordo, corresponde a falta da comunhão das mesmas ideias ou mesmos sentimentos.

Assim, tem-se no decorrer dos tempos a evolução da sociedade em novas formas de pensar, e por consequência, novos caminhos são delineados, permitindo aos membros dessa sociedade posturas divergentes daquelas até então firmadas como fundamentais e verdadeiras. Assim, ocorre com o homem: ser contínuo em suas ações e em transformar o meio em que está inserido.

O homem vive buscando sua mobilidade social, o que evidencia que nada permanece. Costa (2004, p. 320) afirma que a mobilidade social “(...) implica uma mudança de papel social, função social, atividade econômica, poder político e econômico” (nosso grifo). Nessa mobilidade social, no contexto das mudanças do poder político, insere-se o controle social, que Costa (2004, p. 313) define como “(...) mecanismos materiais simbólicos, disponíveis em uma dada sociedade, que visam eliminar ou diminuir as formas de comportamentos desviantes individuais ou coletivos”.

Essa forma de comportamento, o “controle social”, se fortalece em países democráticos, nos quais a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais se sustenta pela mobilidade social, fortalecendo o estado de direito social e democrático.

O homem público, o legislador, deve ser o agente disseminador e propulsor das ações voltadas ao controle social, pois, ao ser membro de uma sociedade o indivíduo adere a um contrato social. Como ensina Mariotti (1999, p.38)

ao discorrer sobre o contratualismo no estudo da teoria do Estado, o “(...) homem renuncia à sua vontade individual para se colocar sob a suprema direção da vontade geral, isto é, da vontade da comunidade como um todo”. É uma questão de juízo de valor.

Juízo nas palavras de Chauí (2002, p. 335) é dividido por “juízo de fato e juízo de valor”. Assim, numa perspectiva de análise, sem pretensão da afirmação do juízo que cada cidadão faz de seus representantes dentro do município, a sociedade busca na atribuição daqueles a fiscalização dos atos do executivo, na relação do juízo que couber. Como afirma Chauí (2002, p. 335) “(...) juízos de fato são aqueles que dizem o que as coisas são, como são e por que são”, (...) e os juízos de valor, corresponde as “(...) avaliações sobre coisas, pessoas, situações, e são proferidas na moral, nas artes, na política, na religião”. Acrescenta ainda, que os “(...) juízos de valor avaliam coisas, pessoas, ações, experiências, acontecimentos, sentimentos, estados de espírito, intenções e decisões como bons ou maus, desejáveis ou indesejáveis” (CHAUÍ, 2002, p. 336). Nesse diapasão, sob a ótica da ética, verifica-se existência da inseparabilidade entre a ética e política, pois, como ensina Chauí (p. 342) “(...) a conduta do indivíduo e os valores da sociedade (...)” quando compartilhada encontra-se a liberdade e justiça.

No espírito para a liberdade, a Constituição da República Federativa do Brasil pauta-se por ela, evocando a ação do indivíduo como cidadão. Sob a égide da Carta Magna, a Lei de Responsabilidade Fiscal incita a sociedade na busca da transparência dos atos da gestão pública, estando inclusa as praticadas nos municípios. Por isso, os vereadores devem-se inserir como responsável pelo incentivo a prática da transparência na gestão pública municipal. Como legítimos representantes do povo, os *nobres edis* tem a atribuição de fiscalizar os atos dos gestores, e na contribuição da mobilidade social dentro do contexto ético – atuação do próprio dever -, promover ações voltadas à verificação do cumprimento dos dispositivos legais pelo chefe do executivo quanto à transparência do governo.

Decorrido duas décadas da promulgação da Constituição Federal vigente, e quase uma década da sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, pairam dúvidas em segmentos da sociedade quanto à atuação legal e moral dos vereadores no cumprimento da atuação do dever como representantes do povo. A ausência de resposta incita à reflexão sobre o posicionamento dos *nobres edis*.

Este trabalho está classificado como pesquisa qualitativa quanto à forma de abordagem, explicativa quando ao ponto de vista de seus objetivos, e bibliográfica quanto aos procedimentos técnicos.

Segundo Silva e Menezes (2001, p. 20), do ponto de vista da forma de abordagem do problema a pesquisa elaborada é classificada como qualitativa, pois segundo as autoras, para essa classificação é considerada a existência de “(...) uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo

indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (...)", (...), assim como "não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas".

Quanto ao ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa de acordo com os ensinamentos de Gil (2001, p. 21) é classificada como explicativa, pois afirma que (...) nas ciências sociais requer o uso do método observacional". Silva e Menezes (2001, p. 21) ainda ensinam que esse tipo de pesquisa "aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o "porquê" das coisas".

No que se refere aos procedimentos técnicos, segundo Gil (2001, p. 21) a pesquisa foi bibliográfica, pois essa é aplicada "quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet".

A metodologia para realização da presente pesquisa pautou-se pelo levantamento bibliográfico sobre as discussões que norteiam o assunto. O estudo está delimitado ao campo teórico, pois busca evidenciar o contexto histórico sobre o surgimento do legislativo, sua existência face os ditames constitucionais, suas atribuições diante da Constituição vigente.

Em seguida faz-se abordagem sobre o processo de transparência na gestão pública municipal, bem como os aspectos legais que a norteiam, assim como se discute sobre a fiscalização que deve ser exercida pelos vereadores municipais quanto à fiscalização, presente ou ausente, no processo de transparência dos atos de gestão exercido pelo executivo municipal.

2 LEGISLATIVO MUNICIPAL

Ao abordar sobre o contexto histórico do legislativo não se pode ignorar o que a história nos relata em relação às assembleias romanas. Na Roma antiga o poder legislativo era formalmente exercido por assembleias de cidadãos romanos. Tais reuniões também elegiam magistrados romanos e possuíam alguns poderes judiciais.

Diferentemente dos órgãos legislativos modernos, que funcionam na base da representação, as assembleias romanas reuniam o povo de Roma e exerciam poderes legislativos supremos como aprovar leis *ex post facto* e cominar a pena capital sem julgamento. Assim, as propostas de lei apresentadas eram aprovadas ou rejeitadas sem debate. Apenas os magistrados podiam propor leis.

Em fase posterior da república uma subdivisão dos *comitia tributa* chamada *concilium plebis* recebeu os poderes legislativos das assembleias e tornou-se o mecanismo legislativo usual do Estado romano, e segundo historiadores, Roma era legitimamente governada pela vontade do povo (nas assembleias), guiada pelo senado.

Na continuidade da história do legislativo, pode-se citar a Carta Magna outorgada pelo Rei João Sem Terra, em Runnyede perto de Windsor no ano de 1215, na qual determinava que era proibido estabelecer no reino auxílio nem contribuição alguma contra os posseiros de terras enfeudadas sem o consentimento comum conselho do reino, a não ser que se destinasse ao resgate de nossa pessoa, ou para armar cavaleiros o filho primogênito do rei, consignação para casar uma só vez a filha primogênita. Mesmo nestes casos o imposto ou auxílio teria de ser moderado. Observa-se que o rei só podia estabelecer contribuição ou auxílio com o consentimento do conselho do reino. Tem-se aí, o legislativo.

Ao tratar sobre o parlamento nas questões do ocidente para o mundo, Chacon (s.d.) descreve que “na Idade Média cristã católica e feudal, o poder, nas bases municipais, continuou nas mãos de câmaras eleitas, embora por critérios censitários de renda e propriedade. Na Inglaterra, delas emergirá o parlamento representante e governante do país”. Nas palavras de Chacon (s.d.) tem-se que:

Parlamento vem do latim medieval “parlare”, falar, isto é, parlatório, lugar onde falavam politicamente os conselheiros do Rei. Em muitos dos iniciais Países europeus tinham sido institucionalizadas suas periódicas reuniões, de início na Corte, depois em edifício próprio e com cada vez maior autonomia. As primeiras reivindicações, daí as primeiras competências do Parlamento, foram a fiscalização das despesas do Estado e as garantias individuais da nobreza à burguesia, em seguida ao povo, por sucessivas revoluções e reformas.

Chacon (s.d.) descreve que “o primeiro parlamento brasileiro, reunião de Câmara dos Deputados e Senado, chamou-se Assembléia Geral (parágrafos 1º e 2º do artigo 13 e parágrafo 3º do art. 14 da Constituição monárquica de 1824)”. No entanto, já em 1857, Pimenta Bueno sabiamente descreveu:

Desde que o Poder Legislativo saiba respeitar, e cumprir sua augusta missão, e por isso mesmo sabe fazer-se respeitar, ninguém se anima, nem pode animar-se a contrariar seu impulso animador e benéfico; quando, porém, ele é o primeiro a curvar-se ante os ministros, pode contar certo com a sua degradação, e a sociedade com o abatimento de suas liberdades.

A primeira forma de poder instituído no Brasil foi a câmara de vereadores, três décadas depois do descobrimento do Brasil no ano de 1532 em São Vicente - São Paulo, por Martin Afonso de Souza, portador de poderes reais outorgados pelo Rei de Portugal Dom João III. No transcorrer do período do Brasil Colônia as Câmaras exerciam o papel de Cabeça do Povo, o elo entre a população e os demais órgãos da administração colonial. Esta função lhe conferia uma efetiva carga de poder.

Registra-se que desde o início a atividade dos vereadores no Brasil - Colônia estava voltada para a segurança das casas, a limpeza no comércio, construção de muros para os cemitérios, etc. Naquela época as Câmaras Municipais tinham a função de legislar, fiscalizar as cidades e vilas, e aplicar a justiça. Entre os séculos XVI e XVIII os presidentes das câmaras municipais eram também juizes ordinários em suas comunidades e as casas do conselho podiam funcionar como prisões.

A proclamação da independência do Brasil em 1822 mudou esse panorama. Em setembro de 1828 o governo imperial criava o Supremo Tribunal de Justiça que revogava as funções judiciais e carcerárias das câmaras municipais. Assim, eram criadas as milícias provincianas, casas de correição, etc. Em outubro do mesmo ano, a Lei do Império do Brasil estipulava que as câmaras municipais das cidades teriam nove vereadores, e as vilas, sete. A criação da assembleia nacional e das assembleias provinciais colocou os vereadores de então sob a tutela dos legislativos maiores.

A república proclamada em 1889 alteraria novamente o raio de ação das câmaras municipais, porque no final do século XIX surgiria a figura dos prefeitos que dividiriam com os vereadores a administração das cidades. Em novembro de 1930 o governo revolucionário chefiado por Getúlio Vargas - responsável pela derrubada do presidente Washington Luiz e pelo fim da chamada República Velha - dissolvia as câmaras municipais, assembléias legislativas e o congresso nacional. O governo de Vargas promulgaria, em 1935, a Lei Orgânica dos Municípios que disciplinava e limitava a ação das câmaras municipais. Após oito anos de regime ditatorial intitulado Estado Novo - instaurado em 1937 - o Brasil volta a ter um regime democrático com a Constituição de 1946.

Sob o contexto constitucional, a câmara municipal é o órgão do poder legislativo, o local onde se reúnem os vereadores.

A Constituição Federal de 1988 outorgou ao poder legislativo a sua função histórica, ou seja, a função fiscalizadora, ampliando-a e responsabilizando-o pelo controle externo do poder executivo municipal. Como anteriormente citado, uma das primeiras competências do parlamento era a fiscalização das despesas do Estado. Com a constituição vigente, além da fiscalização das despesas, cabe ao poder legislativo fiscalizar a gestão como um todo.

Ao focar as atribuições e competências dos vereadores municipais, buscam-se as palavras de Rocha (1996, p.65), o qual ensina que atribuições correspondem a faculdade que o cargo dá à pessoa que o exerce, enquanto que competência é o conjunto de atribuições específicas de alguém.

As atribuições dos vereadores são “(...) determinadas pela Lei Orgânica do Município. Legislar sobre as matérias de competência do município (leis municipais que se cumprem no âmbito local)” (BRUNO NETO, 1999, p.80).

Assim, o conceito de vereador induz a tê-lo como pessoa dotada de atribuições específicas pela competência de legislar no município. No entanto, de acordo com a Constituição Federal a ele é atribuída também à competência de fiscalizar os atos da gestão pública municipal, inclusive do próprio legislativo. Assim, no que se refere à competência, pelos apontamentos de Santana (1998, p.79) a competência legislativa se dá pela “(...) capacidade de estabelecer normas sobre determinadas matérias (...)”.

Nos ensinamentos de Rocha (1996, p. 638) a palavra vereador corresponde a “membro de câmara municipal”, e Bruno Neto (1999, p.431), identifica-o como sendo a “designação utilizada para a pessoa, com mais de dezoito anos de idade, no exercício pleno dos seus direitos políticos, eleito pelo voto direto e secreto, para juntamente com os outros eleitos, formarem a Câmara Municipal, que exerce o Poder Legislativo.” Nas palavras de Bruno Neto (1999, p.80), os vereadores possuem “(...) função meramente deliberativa, por meio da qual exerce atribuições de sua competência privativa, que independem de sanção do prefeito”.

Os edis municipais têm também “(...) função fiscalizadora financeira e orçamentária do Município mediante controle externo com auxílio do Tribunal de Contas do Estado (...)” (BRUNO NETO, 1999, p. 80). Diante dessas afirmações, quatro funções básicas são atribuídas às câmaras municipais: função legislativa, função deliberativa, função fiscalizadora e função julgadora.

Função legislativa: exercida com participação do executivo, legislando-se sobre assuntos de competência do município. Por esta função são estabelecidas as leis municipais de alcance local, ou seja, constitui o princípio da legalidade a que se submete a administração local.

Função deliberativa: atribuições de sua competência privativa (resoluções referendárias, aprovações, autorizações, fixações, julgamentos técnicos), ou seja, os atos que não dependam de sanção por parte do chefe do executivo.

Função fiscalizadora: talvez a mais importante dentre as funções do legislativo. Nem todas as câmaras municipais têm ainda consciência da importância e abrangência dessa função. A Constituição Federal expressa que a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios compete às câmaras municipais, por meio de controle externo com o auxílio dos tribunais de contas estaduais ou municipais (onde houver). Esta função pode ocorrer de várias formas: pedidos de informação ao chefe do executivo, convocação de seus auxiliares diretos, comissões especiais de inquérito - CPI municipal, e julgamento de contas do executivo.

Função julgadora: exercício de um juízo político quando se trata de julgamento do prefeito e vereadores por infrações político-administrativas.

De acordo com as palavras da egrégia corte de contas do Paraná veri-

fica-se que o cidadão com competência legislativa municipal é dotado de atribuição para vereador, que “tem por sinônimo vigiar, característica indissociável do vereador. Nele centra-se parcela significativa de anseios populares, cabendo-lhe através do poder constituído que representa, transformá-los em ações diretas (...)” (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2001, p. 4).

Também, segundo essa corte (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2001, p. 4), “(...) o Poder Legislativo é o poder representativo da sociedade (...)”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, L.C. 101/2000, em seu artigo 59, prevê expressamente que:

Art. 59 - “O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a (grifo do autor):

I- atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III- medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV- providências tomadas, conforme o disposto no art. 13, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar ;

VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver;

§1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.” (nosso grifo).

Nota-se que a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao

firmar que a câmara fiscalizará o cumprimento da Lei, dando ênfase aos itens acima. Ressalta-se que ênfase não é sinônimo de “somente”. Quando o legislador utilizou a expressão “ênfase” quis pôr a regra numa condição marcante para os incisos de I a V daquele artigo, ou seja, dar relevância àqueles itens. No entanto, coloca os legisladores na obrigação de fiscalizar o cumprimento da LRF em todo o seu teor.

Fiscalização, nas palavras de Houaiss (2004, P.1349) corresponde ao “ato ou efeito de fiscalizar; vigilância 1.1 vigilância atenta sobre (ger. comportamento, ação); controle (...)”. Fiscalizar o cumprimento da lei, obrigação do vereador, compreende verificar se os dispositivos estão sendo cumpridos ou não pelo executivo municipal.

Na relação “vereador x sociedade”, parte da sociedade acredita que aquele que exerce o “poder” o tem sobre ela (a sociedade). No entanto, o “poder” sob a ótica da política “(...) não é uma coisa que se tem, mas uma relação ou um conjunto de relações por meio das quais indivíduos ou grupos interferem na atividade de outros indivíduos ou grupos. É uma relação porque ninguém tem poder, de ação bilateral.” (ARANHA, 2001, p. 29).

Como legítimo representante da sociedade o vereador é legalmente obrigado a fiscalizar, e essa fiscalização não deve ser interpretada como um poder de polícia. Pode chegar a sê-lo, mas sua função principal é propiciar a transparência dos atos de gestão, objetivo claro na Constituição Federal, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal é a lei a que se refere o artigo 163, V (CF/88), e transparência pode ser tida como mais atual forma de exercício da democracia.

Como ensina Piovesan (2004) a democracia invoca um conceito aberto, dinâmico e plural, em constante processo de transformação. Na acepção formal, pode-se afirmar que a democracia compreende o respeito à legalidade, constituindo o chamado governo das leis, marcado pela subordinação do poder ao direito.

3 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A sociedade brasileira alimentada pelo espírito da democracia necessita de maior transparência dos atos da gestão pública, na busca e consolidação do exercício da plena cidadania; e começa a não medir esforços para que essa necessidade torne-se realidade definitiva e consistente, numa sociedade cujo processo de democratização ainda é recente.

O espírito da democratização das informações públicas vem à tona com a promulgação da Constituição Federal de 1988, determinando que as contas dos municípios devem ficar à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, podendo até serem questionadas quanto à sua legitimidade nos termos da Lei.

O encanto por esse espírito de liberdade garantido no ordenamento jurídico máximo da nação ficou adormecido por longo tempo. No entanto, no ano de dois mil com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceram-se normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal que estabelecem controles na gestão pública no processo de transparência das ações dos governos, um direito do cidadão.

Ao abordar sobre os direitos do cidadão destaca-se o estado de direito liberal e o estado de direito social. No estado de direito liberal esse era estruturado sob os princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, todos objetivando assegurar a proteção dos direitos individuais, nas relações entre particulares, e entre estes e o Estado. Já no estado de direito social, ao Estado é atribuída a missão de buscar a igualdade entre os cidadãos, intervindo na sociedade com a finalidade de promover o estado da igualdade.

Aporta-se então num terceiro estado, o estado democrático e subsidiário, chamado de “estado de direito social e democrático”. Nele a participação do cidadão no processo político e controle das atividades governamentais é resultado da promoção do estímulo criado pelo Estado para que o cidadão se desenvolva livre e igualmente dentro dessa sociedade.

Assim, no estado de direito social e democrático surgem às chamadas organizações sociais que buscam a proteção dos direitos dos cidadãos, rejeitando-se o controle formal do Estado pela sua ineficiência, motivando-se para um controle de resultados, o que caracteriza a instauração de um controle social exercido pela própria sociedade.

Vive-se num processo de mudanças no comportamento da sociedade, que busca cada vez mais e com maior amplitude os mecanismos de controle que pode exercer sobre o Estado. O processo de mudanças nas palavras de Freitas (2002, p. 18) significa “(...) o próprio refazer-se da sociedade, como o resultado de um processo histórico de embate entre as formas nela presentes, que agem de acordo com sua capacidade de romper, adaptar, criar, inovar, reelaborar, dar respostas novas às mesmas situações, mas também são capazes de criar situações novas”.

As mudanças, segundo Freitas (2002, p. 18) “(...) emergem da interação social humana e das condições sociais existentes, inscrevendo-se nas relações cotidianas em novas significações, novas perspectivas, novas formas de pensar, novas formas de relações”.

As mudanças partem da realidade vivenciada pelo homem, e o “(...) desvendamento da realidade produz o senso crítico” (LUCHESSI, 2001, p. 95), e sob essa ótica o senso comum nasce do processo de “(...) “acostumar-se” a uma explicação ou compreensão da realidade, sem que ela seja questionada (LUCHESSI, 2001, p. 95).

Mais do que uma interpretação adequada da realidade, o senso comum é “(...) uma “forma de ver” a realidade mítica, espontânea, acrítica” (LUCHESE, 2001, p. 95), ou seja, é uma forma de ver a realidade relativa a mitos, que se pratica pela livre vontade numa postura não crítica.

Ao abordar os aspectos legais que norteiam a transparência da gestão pública municipal tem-se um cumprimento da norma. Quando se trata do processo de transparência dos atos do gestor público este se origina fundamentalmente de dois instrumentos: a Constituição Federal de 1988, e a Lei Complementar nº 101/00 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. A discricionariedade do administrador público não pode ser exercida, quando se trata do processo de transparência. As normas imperam sobre a sua daquele.

Amparada no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu Capítulo IX trata da Transparência, Controle e Fiscalização da Gestão Pública. Determina em seu artigo 48 que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Acrescenta ainda em seu Parágrafo Único que “a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamento” (Art. 48, LRF).

No Art. 49 da mesma lei é determinado que “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelo cidadão e instituições da sociedade”.

Além dos dispositivos legais já citados a Constituição Federal em seu artigo 165, inciso III, parágrafo terceiro, determina desde sua promulgação em 05 de outubro de 1988, que “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.

Nesse contexto, a legislação brasileira compreendendo Constituição Federal e Lei Complementar número 101 estabelecem procedimentos que visam elevar a transparência dos atos da gestão pública por meio da disponibilização de informações relacionadas às finanças públicas.

Logo, verifica-se que a legislação é clara o suficiente para que executivos e legislativos a cumpram na íntegra, inclusive os edis municipais conforme preconiza o artigo 59 da L.R.F.

4 SERVIÇOS CONTÁBEIS

Não diferente do que deveria ser, a cada novo dia os profissionais da contabilidade são levados a produzir informações claras e precisas sobre os atos dos governos municipais. São levados também a uma responsabilidade próxima a realidade do que já vem sendo praticado no setor privado há muitas décadas. No entanto, percebe-se ainda ser os serviços contábeis um “mal necessário” aos olhos dos agentes políticos que assumem funções públicas, seja no poder executivo ou legislativo.

Nos serviços contábeis são encontradas as verdades muitas vezes ocultas pelos gestores públicos. Através das tecnologias próprias da contabilidade é possível por meio dos processos investigativos identificar evidências de atos praticados que servem de subsídios para os procedimentos do legislativo nas atribuições que lhe são imputadas.

Por intermédio dos serviços contábeis são publicados todos os relatórios de natureza orçamentária, financeira, econômica e patrimonial, exigidos pela legislação vigente. E é com base nesses relatórios que o poder legislativo deve iniciar a prática de seus atos. Muitos desses relatórios são publicados bimestralmente, os são tempestivo.

No setor contábil são produzidas todas as informações necessárias para que o legislador exerça plenamente suas atribuições, afinal:

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial das entidades do setor público. Tem como objetivo fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público, em apoio ao processo de tomada de decisão, a adequada prestação de contas e ao necessário suporte para a instrumentalização do controle social. (STN, 2009, V. IV, p. 10)

Por isso, o poder legislativo se dotado de boas intenções irá praticar ações para o fortalecimento do setor da contabilidade do município por meio da criação de leis, que orientem o executivo municipal, mediante política administrativa dotar o setor contábil de profissionais capacitados e habilitados, com recursos tecnológicos de ponta, bem como, com política de recursos humanos compatíveis com a importância desse setor e da classe contábil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder legislativo surgiu dos parlamentos e assembleias realizadas

para fiscalizar as despesas do Estado e as regalias da nobreza e da burguesia. Assim, é possível afirmar que a sua atribuição de fiscalizar é tão antiga quanto sua própria origem. No Brasil, o poder legislativo chega mesmo a preexistir ao executivo.

Fato é que a lei derivada obviamente de todo um conhecimento evolutivo do poder legislativo, atribuiu-lhe diversas funções, entre elas, a fiscalizadora.

A contabilidade para que possam subsidiar os vereadores na sua missão de fiscalizar precisa receber o apoio do poder legislativo, para que ambos possam em sintonia desenvolver suas funções. O da contabilidade de produzir informações, a do legislativo de analisá-las, fiscalizar e julgar a gestão.

No entanto, para que ambos possam desenvolver suas ações com qualidade, a unidade dos serviços contábeis do poder executivo precisa receber o apoio institucional do poder legislativo, para que suas ações sejam fortalecidas e reconhecidas pela sua capacidade de produzir informações úteis ao legislativo. Os serviços contábeis não mais nem menos, são tão importantes quanto os demais serviços da administração pública municipal. Porque não dizer, tão importante quanto ao do poder legislativo.

REFERÊNCIAS

ARANHA, M. L. de A. **Filosofia da educação**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2001.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2003.

AZEVEDO, L. C. de. **Introdução à história do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BRUNO NETO, F. **1ª cartilha acadêmica de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Lede, 1999.

CHACON, V. **História do legislativo brasileiro**: congresso nacional, senado federal, câmara dos deputados. Disponível em: <http://www2.interlegis.gov.br/interlegis/processo_legislativo/>. Acesso em: 13 jun. 2006.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2002.

COSTA, C. **Sociologia**: introdução à ciência da sociedade. São Paulo: Moderna, 2004.

Demonstrações contábeis do setor público. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/procedimentos_contabeis/Minuta_Manual_Demonstracoes_Contabeis_Setor_Publico.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2009.

FREITAS, M. E. de. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

HOUAISS, A. **Dicionário.** São Paulo: Objetiva, 2004.

LUCKESI, C. C. **Filosofia da educação.** São Paulo: 2001.

MARIOTTI, A. **Teoria do estado.** São Paulo: Síntese, 1999.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Atuação das Câmaras Municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Curitiba: PR, Set 2001.

PIMENTA BUENO, J. A. (Marquês de São Vicente). **Direito público e análise da constituição do império.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 50.

PIOVESAN, F. Globalização econômica, integração regional e direitos humanos. In: Instituto de Estudos de Direito e Cidadania. (Org.). **Cadernos de Direito e Cidadania III - Perspectivas da Justiça no Século XXI.** São Paulo: Artchip, 2002.

ROCHA, R. **Minidicionário enciclopédico escolar.** São Paulo: Scipione, 1996.

SANTANA, J. E. **Competências legislativas municipais.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SECRETARIA do Tesouro Nacional - STN. **Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público** - aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Válido para o exercício de 2010, de forma facultativa e obrigatoriamente em 2011, v. 4, 2009.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Florianópolis: UFSC, 2001.