

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SIMONE CRISTIANE DAHMER

**ANÁLISE DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL ENTRE
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ E A
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU.**

FOZ DO IGUAÇU

2013

SIMONE CRISTIANE DAHMER

**ANÁLISE DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL ENTRE
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ E A
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU.**

Projeto Técnico apresentado ao Depto de Administração Geral e Aplicada do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. MSc. Roberto Cervi

FOZ DO IGUAÇU

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que colaboraram de alguma maneira para a realização deste trabalho, em especial ao meu esposo e as minhas filhas, por entenderem a importância desta especialização para a minha formação como profissional.

RESUMO

O projeto tem por finalidade aplicar conhecimentos organizacionais no arquivo público geral da prefeitura do Município de Foz do Iguaçu no Estado do Paraná. A especulação é sobre a forma como está organizado, se existem com espaço físico adequado, sua utilidade no trâmite documental e quantidade de funcionários qualificados. O objetivo é encontrar falhas nas trocas de informações, principalmente na realização das despesas do município, ou seja, a existência de assimetria informacional. Identificar a necessidade de capacitação ou contratação de funcionários é um objetivo, pois na quebra de assimetria é necessário pessoal qualificado. As constantes modificações nos meios de coleta de dados, tanto por parte da prefeitura como do Tribunal de Contas, trazem problemas informacionais, principalmente no armazenar a informação. O trâmite de documentos e de informações é afetado pela falta de simetria nas relações, fazendo com que exista a necessidade de repensar as práticas existentes. Surge a necessidade de estreitar os laços entre os agentes do Tribunal e os servidores municipais responsáveis pela transmissão dos dados contábeis que irão compor as contas públicas municipais, para que todos consigam falar e entender a mesma linguagem, além de investimentos na capacitação e na estrutura tanto física como tecnológica, para que o município não deixe de receber verbas ou certidões liberatórias, além de sofrer penalidades por problemas que sejam de ordem técnica.

Palavras-chave: Assimetria informacional; Tribunal de Contas do Estado do Paraná; Transmissão de dados contábeis; Trâmite documental.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estratégia de Aplicação do Projeto.....	35
Quadro 2 : Remuneração dos servidores do Grupo ocupacional de arquivo ...	36
Quadro 3: Índice de desenvolvimento humano do Paraná.....	42
Quadro 4: Instituições Financeiras e movimentação financeira, de 2012.	42
Quadro 5: Participação do Estado do Paraná no Produto Interno Bruto.	42

Lista de Figuras

Figura 1: Rotina de troca de informações para a realização das despesas do Município de Foz do Iguaçu	29
Figura 2: Fluxograma de processamento da informação.	32
Figura 3: Fluxograma de confiabilidade.	34

LISTA DE SIGLAS

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

TCE: Tribunal de Contas do Estado

CF: Constituição Federal

NBCASP: Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público

CFC: Conselho Federal de Contabilidade

IBGE: Índice Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

PPA: Plano Plurianual

CGU: Corregedoria Geral da União

TJ-PR: Tribunal de Justiça do Paraná

BID: Banco Internacional do Desenvolvimento

TCU: Tribunal de Contas da União

MPE: Ministério Público do Estado

CN: Congresso Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. APRESENTAÇÃO / PROBLEMÁTICA.....	9
1.2. OBJETIVOS	11
1.2.1 OBJETIVO GERAL.....	11
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
1.4. JUSTIFICATIVA	12
2. REVISÃO TEÓRICA EMPÍRICA.....	14
2.1. O CONTEÚDO BIBLIOGRÁFICO.....	17
3. METODOLOGIA	19
4. A ORGANIZAÇÃO	21
4.1. DESCRIÇÃO GERAL DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	21
4.2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	25
5. PROPOSTA	30
5.1. ANÁLISE DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL.....	30
5.2. DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA.....	33
5.3. PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	35
5.4. RECURSOS	36
5.5. RESULTADOS ESPERADOS.....	36
5.6. RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO CORRETIVAS.....	37
6. CONCLUSÃO	38
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39
ANEXOS A.....	41
ANEXOS B.....	42

1. INTRODUÇÃO

A região do Estado do Paraná, no final do século XIX, pertencia a São Paulo, o desenvolvimento da comercialização de erva mate, café e a construção de uma estrada de ferro que ligava a região de araucária aos portos e a São Paulo fez com que a expansão econômica da região se desenvolvesse a ponto de necessitar seu desmembramento, por motivos socioeconômicos. Em 1853 é aprovado o projeto de criação da Província do Estado com capital em Curitiba, com o presidente eleito Zacarias de Góis e Vasconcellos inicia-se a estruturação do Estado do Paraná, que tem sua primeira constituição estadual criada em 1892 e só posterior a muitos embates territoriais que se inicia a ocupação organizada do Estado e, em 1930, com auxílio militar, começa a organização das finanças estaduais que em 1947 cria o primeiro Tribunal de Contas do Estado, pelo então governador Moysés Lupion, entra em vigor o primeiro Regimento Interno e é eleito o primeiro presidente Raul Vaz.

No dia 9 de julho de 1947, foi criado o primeiro regulamento, que definiu a competência da Corte, sendo atribuídos poderes para ordenar o sequestro de bens dos responsáveis ou seus fiadores e a prisão dos que fugissem a responsabilidade fiscal e legal. O segundo Regimento Interno foi aprovado em 1969 e vigorou até 2005. Na década de 90 o Tribunal passa a exercer o seu papel social, incentivando a participação do cidadão na atividade de controle orçamentário público.

O primeiro sistema de informação inaugurado no Tribunal foi em 19no ano em 2000, com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criam-se novos objetivos, no ano seguinte é criado o Sistema de Informações Municipais, informatizando os processos de troca das informações entre o Tribunal e os municípios diminuindo o número de documentos armazenados. No ano de 2006 entra em vigor a nova Lei Orgânica e o novo Regimento Interno da Corte, a casa inicia novos procedimentos que transformam a análise dos processos dentro do Tribunal, ato que passou a exigir adequação dos municípios.

Em 2008, o Tribunal adquiriu um novo software e os processamentos de dados são modificados em todo o Estado. Para facilitar a coleta de dados, foi criado o Planejamento Estratégico que tem validade até 2016. Os municípios precisam modificar suas estruturas organizacionais para atender as novas exigências da Corte, para isso é necessária uma aproximação entre os agentes do TCE e os servidores públicos, a intenção é auxiliar a estruturação dos sistemas de informação, não só no setor de informática, mas nos arquivos e trâmite documentais. Esta é a problemática principal, e a sua solução possibilita a obtenção dos resultados esperados pelo Planejamento Estratégico, que busca aperfeiçoar o sistema financeiro do Estado.

A questão, neste projeto, é moldar a realidade do processamento de informação do Município de Foz do Iguaçu às exigências da Corte, sendo necessário o aproveitamento das estratégias do Tribunal, ou seja, criar ações conjuntas, a prefeitura e o TCE, as propostas expostas abordam a resolução de um problema comum em todo o Estado, a assimetria informacional existente no setor público. A progressão, do aparelho financeiro do Estado do Paraná, já passou por várias etapas e é chegada a hora de aproximar as necessidades municipais com as inovações do Tribunal.

1.1. APRESENTAÇÃO / PROBLEMÁTICA

A forma de captação dos dados feita pela fiscalização do Tribunal de Contas do Estado segue necessidades internas do tribunal, não acompanhando as realidades existentes na prefeitura, ou seja, cada setor público tem suas peculiaridades, estas diferenças se contradizem com as exigências do tribunal, gerando processos administrativos punitivos, diferenças e precariedades que muitas vezes não são consideradas.

A existência de assimetria informacional entre os departamentos, órgãos e setores da administração pública prejudicam o funcionalismo. A solução da falha na comunicação deve ser criada em conjunto, Tribunal e prefeitura, com a aproximação entre os servidores da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu e os agentes do Tribunal de Contas do Estado, essa ação tem como objetivo organizar o trâmite das informações entre os setores e participar da

organização do aparelho financeiro do Estado. Como cada prefeitura tem suas peculiaridades, problemas de ordem especificamente regionais, a abordagem correta será a correção de problemáticas comuns aos órgãos públicos, como a questão de simetria, existência de problemas estruturais, a organização física, assim como a falta de pessoal e a capacitação dos servidores existentes. A atenção na administração e gestão centra-se no trâmite de informações e documentos, a forma de coleta de dados e seu processo de arquivagem.

A Prefeitura de Foz do Iguaçu tem dificuldade de atender os prazos estipulados pelo Tribunal de Contas a respeito dos relatórios periódicos, os lançamentos são atrasados por existir contra tempos, falhas nas comunicações e nos trâmites dos documentos contábeis. A assimetria informacional é ampliada por estruturas precárias, arquivos mal organizados, pessoal despreparado, modificações constantes nos softwares de coleta e armazenamento de dados, aumentando a frequência das ocorrências de processos punitivos. O problema é dicotômico, porém também é ambígua, a falta de informação dificulta o funcionalismo público dos agentes do TCE e a prefeitura necessita do auxílio dos mesmos para resolver suas problemáticas. Um ponto de reflexão instaurado neste projeto, a intenção primária é aproximar as necessidades, o projeto visa à correção das falhas estruturais e comunicativas, ao menos em teoria.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná está formalizando um canal de comunicação entre o Tribunal e as prefeituras, porém a aplicação prática de tal ato ainda esta falha, imperfeições motivadas por falhas nas comunicações e nas estruturas públicas.

Nas modificações constantes de softwares e gerenciamento de redes a dificuldade de armazenar, criar e transmitir dados fica abalada, somada a falta de capacitação do pessoal. No que diz respeito às tecnologias de informações, os problemas de assimetria aumentam, temas que são abordados neste trabalho como problemáticas solucionáveis com reflexões sugestivas. O espaço para crítica e sugestões existente entre os setores públicos deve ser aproveitado, o caminho é o diálogo aberto a sugestões sobre o funcionalismo público, dependente de uma constante avaliação.

Este projeto também pretende analisar as rotinas de trabalho, dos setores que se correlacionam com as obrigações das finanças públicas, metas

da prefeitura para com o TCE. A divisão dos temas propostos permeiam problemas entre a realidade da prefeitura e as exigências do Tribunal. As rotinas podem demonstrar as desvantagens existentes nas novas exigências do tribunal, assim como suas vantagens, problemática pertinentes neste projeto, tentar entender a sistemática do TCE, suas vantagens e desvantagens.

Com o intuito de encontrar problemas e soluções este projeto aborda à falta de comunicação a existência de assimetria informacional. Obter respostas plausíveis para as problemáticas e encontrar soluções é objetivo do projeto, que pretende criar aproximação das realidades com as necessidades através de ações afetivas e com resultados, principalmente nos relacionamentos entre o Tribunal e a prefeitura e seus setores.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O projeto tem como objetivo central o aprimoramento das trocas de informação entre os setores públicos municipais da Cidade de Foz do Iguaçu e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), a ação de interesse é diminuir a assimetria informacional existentes na produção documental contábil, através da estruturação do arquivo público e processos de informação. Para que se alcance o almejado é necessário uma ação conjunta entre a prefeitura e a Corte, esta é a proposta do presente documento.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar a estrutura da prefeitura através de um grupo que colete os dados e evidencie a situação do arquivo público e seus trâmites informacionais do município.
- Efetuar análise das rotinas de trabalho dos profissionais ligados diretamente à produção documental contábil, identificando possíveis falhas.

- Identificar a necessidade de contratação de pessoal na estruturação do arquivo público municipal.
- Identificar a funcionalidade dos sistemas de informação.
- Desenvolver mecanismos que vinculem o arquivo público ao processo de produção documental e informacional diário.
- Informar os agentes do Tribunal ao fluxo de informação contábil diário.
- Aproximar as políticas de aperfeiçoamento financeiro do Estado com a organização financeira e fiscal do município.

1.4. JUSTIFICATIVA

A realidade das trocas de informações entre os setores de uma prefeitura dependem da estrutura pública, ou seja, de um sistema organizado e ágil. Na execução orçamentária os lançamentos contábeis devem ser realizados no momento do fato, sendo o regime de competência a operação primordial, porém na prática as coisas não são bem assim, por exemplo: na compra de um lápis para escritório realizada no dia x que deveria ser lançada na conta material de escritório ao final do mesmo dia, não é feito o lançamento, pois no fechamento do movimento do caixa o contador recebe a ordem de serviço, mas não recebe o recibo da compra, pois ficou perdido em uma gaveta ou em um arquivo, no final do turno o tesoureiro não tem a informação correta e o contador não poderá lançar a compra do lápis. Situações semelhantes como a do exemplo usado, aproximam as preposições do que subscreve a LRF no ART. 50 que fala sobre escrituração e consolidação das contas, trabalha o regime de competência, apurando os resultados pelos fluxos de caixa, entre outras doutrinas jurídicas como os princípios do Direito Administrativo, principalmente o respeito à moralidade, segundo o Estatuto do Servidor Público¹ municipal da Cidade de Foz do Iguaçu Lei Complementar Nº 17, de 30 de agosto de 1993, ART. 208 sobre os deveres, que diz: Lealdade e respeito às instituições constitucionais e administrativas a que servir.

¹ Os Estatutos de servidores públicos, tanto os federais, estaduais como os municipais seguem o mesmo princípio e estipulam como lei no corpo do texto, dos estatutos, os mesmos dizeres.

A falta de comprometimento ou estratégias de produção ágeis da informação causa um grande problema na prefeitura e dificulta a relação com o Estado. A contabilidade pública depende exclusivamente da informação correta e completa dos fatos contábeis, a precisão da informação é obrigação fundamental dos gestores públicos, na fiscalização externa a ocorrência de maior frequência é a falha na informação, motivo que acarreta no atraso dos Relatórios de Execução Orçamentária, os dados são danificados no seu trâmite, por incompetência ou falha na comunicação entre o pessoal, ou seja, a precariedade dos arquivos e trâmites documental, a assimetria informacional existente. O arquivo público é mal estruturado, na maioria das vezes não participa do desenvolvimento das informações diárias, isso por se tratar de um sistema precário e ineficiente ou mal aproveitado. O arquivo em sua maioria não está ligado ao sistema de rede da informação municipal, é usado apenas para guarda documental.

Constantes modificações na rede e software causam dificuldade na acessibilidade do servidor público, na coleta de dados, o que sugere capacitação ou ao menos instruções básicas para operar. A dificuldade de conviver com constantes modificações nos programas, sistema de redes e tecnologias são os motivos de ocorrência como erros, falhas e até problemas maiores, a facilitação de praticas ilícita. O próprio TCE prometeu capacitação para a operacionalidade do novo software comprado em 2012, mas até o momento ainda não cumpriu com as metas.

O novo sistema, de coleta de dados, idealizado pelo Tribunal tem como pretensão a aproximação, a questão é a realização do pretendido, pois cada prefeitura tem seus problemas particulares e de solução dependente da vontade da gestão de cada uma delas, já que todas as melhorias dependem dos planos orçamentários, situação muitas vezes desconfortável para os municípios, motivo que realça a participação constante do TCE no ambiente dos servidores, no Município de Foz do Iguaçu esta situação não é diferente.

Concluindo, os problemas abordados são fatos comuns, decorrentes de problemas estruturais, assimétricos ou puramente administrativos, mas que se originam em erro passível de ser solucionado, partindo do que diz a LRF o desempenho do gestor voltado para o cumprimento orçamentário com lealdade, exatidão e eficiência ao alcançar transparência e democratização da

informação pública. Necessário é a ação conjunta entre prefeitura e Tribunal, servidor público municipal e agente de fiscalização do TCE.

2. REVISÃO TEÓRICA EMPÍRICA

No que se refere à contabilidade pública é imprescindível o tocante sobre responsabilidade na gestão fiscal. A LRF cobra as ações dos gestores em prever riscos e corrigir erros com maior rapidez, maior controle das dívidas consolidada, mobiliária e flutuante, conquistando maior credibilidade do povo com maior transparência, a observação às disposições da Lei é fundamental neste projeto, e é objetivo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme o Plano Estratégico da Corte, metas de 2008 a 2016, sendo a ação:

A análise do ambiente externo constitui-se no estudo que envolve, principalmente, a identificação de processos sociais e dos principais agentes, assim como das suas principais demandas que impactam a dinâmica da organização, a análise das relações estabelecidas com esses agentes e o conhecimento das ameaças e das oportunidades proporcionadas pelo ambiente à sua atuação organizacional. (Plano Estratégico, 2008 – 2016, pg. 29).

A proposta de aproximação das prefeituras, promovida pelo TCE, se deve ao fato de que a contabilidade pública utiliza-se de quatro sistemas para registrar as contas contábeis: sistema orçamentário, sistema financeiro, sistema patrimonial e sistema de compensação (Quintana; 2011 pg.04). Os auditores além da fiscalização sobre estrutura, organização e pessoal, possuem interesse direto nos quatro setores de operação contábil, por suposto, a aproximação torna-se necessária. Assim como o que emana da Lei de Responsabilidade Fiscal, usada no projeto com a finalidade de orientação dos argumentos, que diz em seu ART. 48 sobre os instrumentos de transparência:

Parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante:
III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

São ações importantes de serem realizadas em conjunto, principalmente no ato de criação das metas fiscais. Envolver os agentes na ordenação da

coisa pública como prevê o ART. 174 da CF, que diz sobre os princípios gerais da atividade econômica:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Sobre a aproximação dos servidores e agentes públicos o projeto aborda o que é estipulado por lei, ou seja, a obrigatoriedade do regime de trabalho e os deveres, que contém os mesmos princípios entre as Leis, no nível Federal Lei Nº 8.112/90, institui normas sobre os servidores públicos federais, a Lei Nº 6.174/70, normatiza e regula a atividade dos servidores públicos estaduais e as leis que regulam as atividades dos servidores públicos nos municípios do Estado também. A Lei Complementar Nº 17 do Município de Foz do Iguaçu, regula como obrigação o servidor obedecer à ordem hierárquica e dedicação exclusiva ao cargo, assim como a obrigação e subordinação aos princípios administrativos, princípios teóricos que formam os argumentos sobre a proximidade dos agentes e servidores, conforme o princípio da proporcionalidade:

A proporcionalidade, portanto, requer da Administração a correta adequação entre meios e os fins. Ela deve adotar o meio proporcional para atingir a finalidade desejada, de modo que a atuação administrativa restrinja os direitos dos particulares na medida absolutamente necessária ao atendimento dos fins públicos. (Amorim, 2006, pg. 20).

A finalidade desejada também se encaixa com o ordenamento jurídico que regula a atividade orçamentária, neste projeto serve de fonte para o desenvolvimento das ideias a Lei Federal 4.320/64 que regula a forma como ocorre à formulação dos orçamentos, as receitas, despesas e execução.

Conforme a necessidade de explicações sobre as despesas, receitas e execuções orçamentárias o projeto usa como guia as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, as NBCASP, sendo:

Esta norma surge pela necessidade de se esclarecer alguns conceitos que nortearam todas as demais normas, a fim de contribuir para que a contabilidade, por meio das demonstrações contábeis, cumpra o papel de auxiliar a tomada de decisão. (Azevedo, 2010, pg. 75).

A própria Lei Federal 4.320/64, que regula os orçamentos e balanços, define o que se entende por ação contábil pública no projeto, em conjunto com as NBCASP, sendo o ART. 85 da referida lei, que diz:

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

O aspecto jurídico da proposta do projeto aborda a organização do trâmite documental e a utilidade dos arquivos públicos na prática contábil, ou seja, toda tesouraria e contabilidade tem um ciclo de trocas de informações que trabalham os fatos contábeis e financeiros antes de serem arquivados e para o arquivamento é necessário cumprir com ditames da lei, conforme a Lei Federal Nº 8.159/91 que dispõem sobre as regras e normas dos arquivos públicos e privados, a utilização do arquivo deve ser constante, presente em todas as situações e fatos que sejam passíveis de registro contábil, diz a lei:

Art. 3º. Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

O departamento de Arquivo Geral da Cidade de Foz do Iguaçu, organizado conforme Lei Municipal Nº 4.057, de 19 de dezembro de 2012, dispõem:

Art. 2º Para efeito desta Lei considera-se gestão de documentos, o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento dos documentos, em fase corrente, intermediária e permanente, visando a sua transferência para guarda provisória ou permanente.

A Lei Municipal também determina a organização do trâmite conforme a utilidade do departamento desvincula o Arquivo Geral do tramite documental e informacional, conforme demonstrado, pois organiza conforme os procedimentos adotados no plano de classificação.

Estes são os regulamentos jurídicos que fundamentam as propostas estabelecidas no projeto, com a orientação das disposições em lei aplicam-se as ideias propostas.

2.1. O CONTEÚDO BIBLIOGRÁFICO

No que abrange a lei, a ação conjunta do TCE com a prefeitura da Cidade de Foz do Iguaçu é totalmente plausível e necessária. Conforme o livro de Alexandre C. Quintana a ordenação das contas públicas estão embasadas nas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) as editou e o TCE utiliza-se delas para ordenar suas atividades.

O livro “Contabilidade Pública”, escrito por Quintana aborda apenas a estrutura dos livros contábeis, situações orçamentárias e leis normativas da operação contábil do setor público. É uma das bibliografias utilizadas neste projeto, pois trabalha a gestão das contas públicas e suas exigências legais de forma clara e explicativa.

Em ambientes públicos, com falta de simetria informacional, análise das rotinas do pessoal é necessária, a prefeitura tende a modificar as rotinas constantemente, principalmente nas trocas de conjuntura política, situação que merece atenção, pois leva à capacitação, contratação ou instrução do pessoal e é analisada com o intuito de normatizar problemáticas e suprir necessidades. No projeto a análise é através de entrevistas, perguntas dissertativas².

A maior parte das problemáticas que o projeto aborda, são de relevância contábil, porem as argumentações provem de teoria contábil.

O livro de “Teoria da Contabilidade” escrito por Alexsandro Broedel Lopes e Eliseu Martins, trata de questões referentes e é utilizado como bibliografia neste projeto, principalmente na caracterização dos fenômenos de processos contábeis. Esse processo é caracterizado por três fases: reconhecimento, mensuração e evidenciação. (Lopes; Martins, 2007, pg. 51).

Tais princípios são usados na formalização da ideia de centralizar os procedimentos contábeis aos arquivos públicos, no quesito registro e trâmite. Para alcançar o ideal pretendido, o projeto baseasse na gestão e administração

² O questionário de entrevista encontra-se nos Anexos do projeto.

pública, usando a obra de Gustavo Henrique Pinheiro de Amorim, levando em consideração o ato administrativo conceituado por Di Pietro e Maria Sylvia Zanella e citados por Amorim (2006, pg.66) ³:

O ato administrativo é uma espécie do gênero ato jurídico (já que se constitui em uma declaração que produz efeitos jurídicos), podendo ser conceituado como “a declaração” do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob-regime jurídico de direito público e seja a controle pelo Poder Judiciário. (Di Pietro, Zanella, op. Cit., pg. 189).

O projeto também desenvolve questões retiradas do livro de título “Direito financeiro e econômico” de Gustavo Bregalda Neves, autor que auxilia a compreender as relações políticas entre prefeitura e sua administração e a relação entre os poderes e a economia.

Na estrutura do projeto e seu conteúdo organizacional provem de normas institucionais do curso de Gestão Pública e do livro, usado como suporte, de Heloísa Lück, intitulado “Metodologia de Projetos: uma ferramenta de planejamento e gestão”. Complementação da ideia e é de grande auxílio, pois Lück ao tratar-se do que caracteriza um projeto, diz:

O processo de elaboração de projetos constitui-se em circunstâncias significativas de tomada de decisão. É ela que respalda a construção do futuro, segundo uma visão daquilo que se pretende construir. (Lück, 2009, pg. 64)

O projeto trabalha o desenvolvimento do arquivo público, o conteúdo argumentativo do projeto apoia a concepção das informações no trabalho de Miranda e Santiago⁴, o assunto é os processos de arquivologia, normas e procedimentos, do qual, se extrai os métodos e ideias para o projeto.

Conclui-se que o projeto é argumentativo e sugere modificações e melhorias na estrutura pública, questiona a funcionalidade pública e se apoia em provas físicas e bibliográficas das problemáticas com intenção de criar pensamentos em torno das questões estruturais e seus vínculos de comunicação.

³ Citação retirada do livro, “Direito Administrativo” de Amorim.

⁴ A obra é intitulada “Arquivologia”, um material em áudio da Editora Áudio.

3. METODOLOGIA

Inicialmente propõe-se para o presente estudo a pesquisa bibliográfica que é baseada em livros, publicações, artigos e materiais didáticos, ou seja, tudo que já foi pesquisado e elaborado por alguém. A maioria dos estudos do tipo exploratório são considerados pesquisas bibliográficas (GIL, 2002).

Segundo Gil (1999) a principal vantagem da pesquisa bibliográfica é que ela permite alcançar uma quantidade de informações muito maior do que qualquer outra pesquisa feita diretamente.

O projeto tem como proposta a utilização de pesquisa exploratória, pois necessita apoiar seu foco no estudo de caso, uma vez que cada local de análise tem sua peculiaridade própria.

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento (GIL, 1999, p.43).

Em uma abordagem indutiva, o objetivo é gerar resultados que permitam generalizar a premissa abordada, as falhas simétricas. Com levantamento de dados quantitativos e qualitativos é esperado comprovar as necessidades e ideias desenvolvidas, pois será através de comprovações de valores e descrições de fatos que se estabelecerão os procedimentos a serem adotados.

De acordo com Silva e Menezes (2001), a pesquisa quantitativa requer o uso de recursos e técnicas administrativas, nela tudo pode ser quantificável o que significa traduzir todas as informações em números, informações e opiniões para tornar mais fácil classificá-las e analisá-las.

Os dados da pesquisa quantitativa são métricos e as abordagens são experimentais, hipotético-dedutivas e verificatórias. Neste tipo de análise os pesquisadores buscam as relações de dependência entre as variáveis para tratar como fenômenos (PORTELA, 2004).

Já na pesquisa qualitativa, o processo e seu significado são os principais focos de abordagem, o pesquisador é a peça-chave e o ambiente natural é a fonte direta para a coleta dos dados. Ao contrário da quantitativa essa pesquisa

não utiliza nenhum método e técnica estatística, a interpretação dos fenômenos e a atribuição dos significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa (SILVA; MENEZES, 2001).

Para Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998), a pesquisa qualitativa não admite regras precisas, aplicáveis a extensa lista de casos. Diferencia-se da pesquisa quantitativa no grau de estruturação que pode ser definido já no projeto.

uma vez que visa identificar as funções específicas de cada local analisado e devido existir a necessidade de um acompanhamento mais próximo do objeto de estudo para obter dados relevantes para a análise dos mesmos, pode-se dizer que a técnica da observação será utilizada.

Segundo Beuren, Colauto (2006, p. 128), a observação “é uma técnica que faz uso dos sentidos para a obtenção de determinados aspectos da realidade. Consiste em ver, ouvir e examinar os fatos ou fenômenos que se pretendem investigar”.

Segundo Cervo, Bervian (2002, p.27), observar é “aplicar atentamente os sentidos físicos a um objeto, para ele adquirir um conhecimento claro e preciso”. O mesmo autor ainda menciona que a observação é “de importância capital nas ciências. É dela que depende o valor de todos os outros processos. Sem a observação, o estudo da realidade e de suas leis seria reduzido a simples conjectura e adivinhação”.

A pesquisa documental é ponto central para aplicabilidade metodológica, através de levantamento e coleta de dados em uma pesquisa que vise à ação ou aplicação do pretendido. a pesquisa documental, que se parece muito com a bibliográfica, porém, a sua maior diferença é o fato de a documental não passar por um processo de análise, correção e verificação para ver se realmente possui ou não alguma importância para determinados assuntos (SILVA; MENEZES, 2001).

Para Mattar (2005. p.87), “o levantamento documental pode ser efetuado fora da empresa quando se recorre à análise de documentos à disposição em arquivos públicos”.

Seguido de entrevistas objetivas com a intenção de descobrir como são as ações e os fatos de estudo.

Entrevista é um instrumento de coleta de dados onde o entrevistador faz perguntas a um entrevistado e colhe suas respostas oralmente. A entrevista pode ser de três tipos: informal, focalizada e por pautas. A entrevista informal, também chamada de aberta, é como uma conversa casual, sem nenhum rigor técnico; a focalizada não possui nenhuma estrutura, mas aborda um determinado assunto; a por pauta é o tipo de entrevista mais elaborada, o entrevistador organiza vários tópicos para serem explorados com seus entrevistados (VERGARA, 2000).

Para Gil (1999), é considerada uma das técnicas mais utilizadas, uma vez que a presença física do entrevistador dispensa a necessidade dos entrevistados de saber ler e escrever possibilita auxílio no caso de dúvidas e permite analisar as expressões corporais das pessoas.

Por fim, a natureza da pesquisa almeja a aplicabilidade, ou seja, as ideias e análise pretendem produzir informações que resultem na comprovação da necessidade de tomada de decisões sobre a ideia aplicada.

4. A ORGANIZAÇÃO

A estrutura financeira do Estado do Paraná depende da organização municipal, em seus termos legais e estratégicos. O TCE necessita do bom funcionamento dos processos de informação contábil para conquistar melhores resultados na fiscalização da administração do bem público, esta é uma pretensão organizacional que precisa da cooperação de todos os municípios. O Município de Foz do Iguaçu tem uma história recente, em teor de administração e gestão do arquivo público, foi em 2012 a organização com a Lei 4.057/12.

4.1. DESCRIÇÃO GERAL DA SITUAÇÃO PROBLEMA.

O Estado do Paraná tem 399 municípios com uma população total de 10.444.526 pessoas, senso 2010, apurado pelo IBGE. O Estado tem um IDH aproximado de 0,749%, o que é ótimo para o indicativo, havido um aumento significativo de 1991 para 2010⁵. A ordem financeira do Estado atinge um montante de 81.920.659.066,00 bilhões de reais em operações de crédito,

⁵ Consta nos Anexos do projeto a relação de quadros que serviram de fonte para o descrito no texto.

sendo privados e públicos, estimados pelo Banco Central em 2012, provenientes dos fundos de desenvolvimento, financiamentos e empréstimos⁶. A participação do Paraná no Produto Interno Bruto do País é de 28,7 % em 2010⁷. As inovações e o acelerado desenvolvimento do Estado foram acompanhados pelo Tribunal de Contas do Paraná, que no resgate e na fiscalização dos créditos ampliou as ações da Corte, agora é necessário desenvolver o aparelho financeiro dos municípios para atender as exigências do Tribunal.

No Município de Foz do Iguaçu a realidade do aparelho financeiro passa pelo processamento de informação organizado de forma a facilitar os administradores por gestão, o plano de classificação do arquivo público não prevê a participação do arquivo público no processo diário da produção documental e informacional, a assimetria informacional existente dificulta a relação com o Tribunal, que por sua vez depende da disposição política municipal para melhorar a inspeção. A Lei Municipal Nº 4.057/12 organiza o arquivo público, porém utiliza-se da opção de departamentalização documental, ou seja, cada departamento arquiva sua documentação até o final do exercício, tirando a função do Arquivo Público de armazenar as informações correntes e intermediárias, apenas arquiva as informações probatórias de valor permanente, conforme diz a lei:

Art. 12. A transferência dos arquivos correntes para o Arquivo Geral deverá ocorrer no prazo mínimo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, salvo os processos administrativos que ainda não estiverem finalizados, bem como os documentos que exigem o cumprimento de prazos de prescrição e precaução.

Tal procedimento dificulta o acesso à informação, pois o Arquivo Geral torna-se um departamento de guarda de informação que não é útil, apenas tem valor probatório, dificultando a produção historiográfica, as auditorias e a fiscalização.

A fiscalização condiz com a averiguação do controle da administração pública, que é exercido de forma direta, através do controle interno, controle

⁶ Consta nos Anexos do projeto a relação de quadros que serviram de fonte para o descrito no texto.

⁷ IDEM.

externo e controle social, tendo por finalidade a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária, que será prévia, concomitante e subsequente, conforme as leis municipais, sendo realizados pela Câmara Municipal, mediante controle externo em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado, e o controle interno é exercido pelo próprio poder, no Executivo e Legislativo, conforme a lei. O controle social é exercido com contato direto com as informações orçamentárias dispostas ao cidadão.

A Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu organiza o controle interno na fiscalização do PPA⁸, o cumprimento de suas metas, também analisa a gestão orçamentária e controla os empréstimos e financiamentos, conforme:

Art. 122. Os Poderes Executivo e Legislativo manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno, apoiado nas informações contábeis, com o objetivo de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas do Governo Municipal;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, e a eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas entidades da Administração Municipal, bem como da aplicação de recursos municipais por entidades de direito privado;

III – exercer o controle dos empréstimos e dos financiamentos, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.

A informação contábil segue o Trabalho de fiscalização prévio, que permite, dentre outras vantagens, identificar desvios em tempo hábil, evitando assim a concretização de atos ou fatos que possam vir a provocar prejuízos à coisa pública. (Quintana, 2012, pg. 143). O controle prévio é a análise de contratos firmados, antes da realização ou liquidação das eventuais despesas, apura irregularidades e negligências antes do fato contábil. O controle concomitante, já é exercido através de relatórios periódicos, que permitam acompanhar o andamento dos processos de despesas durante o exercício. (Quintana, 2012, pg. 143). São relatórios determinados na LRF o Relatório da Execução Orçamentária, que é apresentado bimestralmente, e o Relatório de Gestão Fiscal, apresentado quadrimestralmente. O controle subsequente realiza-se após a efetivação da despesa, por exemplo, após o término do

⁸ PPA: Plano Plurianual.

exercício, com a apuração e apresentação de balancetes, balanços integrantes dos relatórios da prestação de contas. (Quintana, 2012, pg.144).

O controle externo exercido pela Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Estado, devem por meio do princípio administrativo da publicidade, levar a conhecimento público a situação financeira do Município, conforme a LRF e a Lei de Controle Orçamentário, Lei Federal nº 4.320 / 1964, que abrange a verificação da legalidade, os que resultem em arrecadação da receita e realização de despesas, os empenhos, a fidelidade funcional dos agentes da administração pública e a verificação do cumprimento do programa de trabalho previamente estabelecido, assim como os demais atos admitidos em lei, como as auditorias realizadas para validação das informações contábeis, verificação da obediência às normas legais e avaliação dos controles em busca dos resultados de gestão estipulados. Ao controle social, um dos mais complicados pela constante falta de informação, é aplicado perante lei constitucional que concede como direito a possibilidade do cidadão obter informação pública, conforme o ordenamento democrático disposto na CF em seu ART. N° 5:

“XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do Estado.”

Conforme a funcionalidade de um Estado democrático e transparente, em sua gestão deve-se prioritariamente existir o princípio da publicidade. A transparência do Estado é operacionalizada por meio do acesso do cidadão à informação governamental. (Quintana, 2012, pg. 151).

O controle interno fixa-se entre os encargos Financeiros, Orçamentários e Patrimoniais, porem a organização dos mesmos depende da administração pública de cada gestão. Peculiaridades como: estrutura social; estrutura da prefeitura; a economicidade regional; o preparo e contingente de pessoal; eficiência dos arquivos e sistema de informação utilizado.

Conclui-se que a administração pública, além de obedecer a normas e leis, deve organizar o ambiente de prefeitura para ter uma administração

funcional, ou seja, buscar resolver os problemas periféricos existentes e para obter êxito conta-se com a ajuda do Estado.

4.2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O problema comum na prefeitura é caracterizado, de forma geral, como má utilização do arquivo público e falta de pessoal capacitado para administrá-lo, outro problema é a estrutura de arquivo é o trâmite documental no cotidiano dos servidores, falhas nas comunicações e falta de capacitação do pessoal com relação a constante modificação do software e sistema de rede utilizada, situações que geram muitos dos processos administrativos punitivos existentes.

A prefeitura, e seu arquivo público, enfrenta o despreparo do pessoal na administração e na gestão dos arquivos, a não utilização de métodos de controle documental e as más condições do espaço físico dos arquivos. A administração de arquivo relaciona o gerenciamento da organização e manutenção do arquivo, já a gestão é correlacionada a todos os processos do arquivo, a produção documental, o trâmite, o controle e a guarda dos documentos e informações. Os métodos usados são simples, baseados no que foi estipulado pela “Comissão Hoover”, que organiza os arquivos públicos em três idades, a circular, a intermediária e a permanente, classificando de formas numéricas, alfanuméricas, alfabéticas, por assunto, cronológica referente ao protocolo, geográfica e por origem ou destino (Miranda; Santiago, 2011) ⁹. A estrutura física do arquivo é um dos problemas encontrado, o arquivo necessita de ambiente específico que exige circulação de ar e temperatura correta, iluminação, a guarda em pastas e arquivos físicos distintos para cada documento, materiais específicos para restauração e um plano de classificação eficiente. Na maioria das vezes o arquivo se encontra com diversas falhas, pois não contam com pessoal capacitado ou recurso, a falta de atenção com o arquivo é um grande problema na prefeitura, aumenta a produção de processos administrativos por falhas na comunicação gerando assimetria informacional.

⁹ O material, do qual, foi extraída a citação é uma obra em áudio, sendo um trecho da faixa numero 3.

4.2.1. Fatores geradores de equívocos administrativos

Os processos administrativos servem para regular, ordenar e buscar a obtenção de decisões sobre controvérsias no âmbito administrativo através de procedimentos organizados com documentação probatória, funcional ou normativa. Os procedimentos administrativos, por sua vez, constituiria o modo de realização do processo, ou seja, a ordem de seus atos, seu rito processual. (Amorim, 2006, pg.171). A falha nesta operação corresponde diretamente à assimetria informacional, que é a falta de simetria entre as relações comunicativas, isso acaba danificando o sistema por um todo, o funcionalismo público é muito afetado por esta situação e a contabilidade pública também. Uma ocorrência comum na contabilidade é o conflito de agência, ou seja, os gestores selecionam as informações que são mais interessantes aos seus próprios interesses (Lopes, 2007, pg. 55), normalmente não possuem a informação exata, não possuem poder total e sim parcial no administrar a informação, consequência da assimetria informacional provinda de falhas na estrutura do arquivo público, interesses e despreparo dos agentes envolvidos.

As constantes modificações de software e sistema de gerenciamento de rede também é um agravo assimétrico, pois dificulta as funções diárias, na falta de conhecimento dos servidores para lidar com o novo sistema, principalmente nos lançamentos contábeis. As modificações são decorrentes das mudanças de gestores públicos, ou ainda, na mudança de conjuntura política. As modificações criam diretamente o conflito de agência, visto anteriormente, e para lidar com a mudança o servidor necessita de instrução ou capacitação. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná atualmente, em 2012, também comprou um novo software para coleta de dados nas prefeituras, iniciou um processo de qualificação do pessoal, porem não completou o trabalho. A questão é que a prefeitura e cada gestão têm seu próprio software e sistema de rede, diferente do usado pelo Tribunal, isso causa erros e falhas nos lançamentos das informações contábeis, acarretando em atraso no cumprimento das metas estabelecidas pelo Tribunal.

As rotinas devem estar amplamente analisadas, não podem permanecer sem auxílio das autoridades competentes, no quesito capacitação. O acúmulo de obrigações e falta de conhecimento são situações que saturam a atividade laboral e interferem na capacidade do profissional de atender as necessidades da função pública.

4.2.2. Sobre o Tribunal de Contas do Estado do Paraná

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná elaborou um planejamento estratégico interno, para criar mais reconhecimento e obter mais credibilidade da sociedade paranaense, sua vigência vai até 2016 e contem 17 objetivos básicos, próprios para a instituição, divididos em quatro perspectivas: resultados, processos internos, pessoas e logística.

Os resultados visam o objetivo final do plano estratégico, assim como trabalhar os feitos até o presente momento, simplesmente corresponde com o que se espera do serviço, porém com maior transparência e funcionalismo. O processo interno conta com uma série de necessidades, os feitos até 2012, conforme o Relatório Anual são: aperfeiçoamento da comunicação institucional, cooperações com órgão fiscalizador, intensificação no uso da tecnologia da informação, parcerias institucionais e simplificação burocrática e de processos de trabalho. Particularmente no quesito tecnologia da informação, em 2012 o TCE com o novo software que facilitou os procedimentos internos do Tribunal, criou parcerias e motivou o aperfeiçoamento do pessoal envolvido. A aplicação do software modificou a comunicação do órgão, dentre as modificações encontra-se cooperações e parcerias institucionais, por exemplo: com o CGU; BID; Receita Federal e Receita Estadual; Secretaria de Assuntos Estratégicos (presidência da República); Ministério Público Estadual (MPE); Congresso Nacional (CN); TCU e Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR). Entre outras parcerias e modificações, o TCE tinha como meta melhorar e inovar os recursos tecnológicos visando à facilitação do trabalho e a agilidade das comunicações, objetivo alcançado, ao menos no que diz respeito a processos internos.

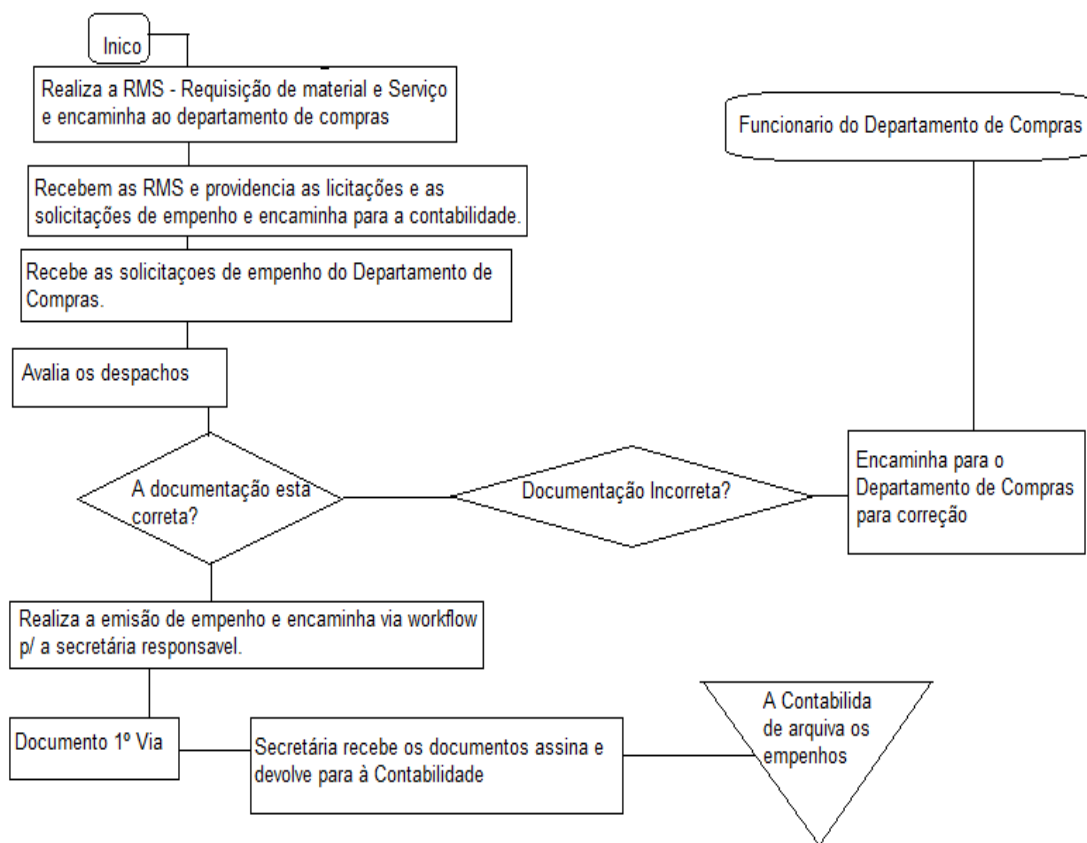
O TCE vem desenvolvendo com maior precisão os trabalhos de auditoria, inspeção, levantamento e acompanhamento nas fiscalizações e coletas de dados. Segundo as melhorias, consta no Relatório Anual de 2012 a gestão de projetos, voltados para a instituição, inovações que criam um ótimo vínculo de comunicações com as práticas rotineiras dos servidores públicos do TCE. O espaço existente ainda parece mais com uma espécie de ouvidoria do que com um vínculo funcional de informações, já que não há a ação conjunta na quebra assimétrica.

4.2.3. O trâmite informacional

A prefeitura organiza seu trâmite informacional a partir de protocolos e arquivos de repartições. Secretarias e departamentos, não usam, em sua maioria o arquivo público geral, sendo que nas informações de cunho probatório vai para o arquivo geral após a efetivação da pretensão inscrita no documento, antes disso no arquivo não constará nada a respeito da informação, ou seja, estão sendo arquivados documentos sem validade corrente ou intermediária. Os motivos são diversos, sendo o uso indevido do documento ou informação, precariedade física do arquivo e seus planos de classificação, uso de software que não juntam a informação física ao conteúdo virtual e trâmite informacional distinto para cada situação.

Um exemplo, o trâmite de empenho das requisições de materiais e serviços usados pela prefeitura de Foz do Iguaçu, típico de trâmite documental e informacional, usado com auxílio de um software. Para cada prefeitura o administrador pode modificar, sem infringir os ditames legais das leis e normas, podendo organizar o trâmite interno do poder conforme suas necessidades. O trâmite informacional da Cidade de Foz do Iguaçu organiza a validação da informação contábil, usando o software GIIG, como se apresenta na Figura 1 a seguir:

Figura 1: Rotina de troca de informações para a realização das despesas do Município de Foz do Iguaçu.



Fonte: Matkiewicz (2011)

Cada administrador pode organizar este ciclo de formas distintas, obedecendo ao plano de classificação dos documentos ou apenas administrando da forma mais favorável. Em trocas de conjuntura política este ciclo pode ser afetado ou até modificado. O ciclo citado valida uma operação contábil de despesa que não vincula a informação corrente ao arquivo geral, pois a informação é arquivada no departamento contábil, após o fim do exercício financeiro a informação passa para o arquivo geral, para guarda permanente. Esta situação ocorre e diminui a potencialidade do arquivo.

O trâmite informacional deve estar ligado diretamente com o arquivo geral, enquanto gera documento ou informação corrente, intermediário e permanente.

5. PROPOSTA

Análise da assimetria informacional entre Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu.

O projeto aborda a questão de assimetria informacional existente entre o setor municipal, seus departamentos e secretarias, e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no quesito estrutura de arquivos e processamento de informação contábil, sendo a proposta: a estruturação dos arquivos gerais e processamento de informações da prefeitura em conjunto com os agentes do TCE-PR no combate da falta de simetria.

5.1. ANÁLISE DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL

As trocas de informações entre os setores públicos são realizadas com certa precariedade, motivo que traz este projeto a propor aplicações de métodos organizacionais com a intenção de diminuir a assimetria informacional. A pretensão é propor o aperfeiçoamento através de análises que possam detectar as faltas de simetria decorrentes de uma má organização arquivista.

A assimetria é a falta de simetria. Por tanto, simetria é a harmonia resultante de certas combinações e proporções regulares que permitem, no caso da informação, o sistema de comunicação perfeito, simétrico. Na prefeitura e órgãos públicos, parte da solução está relacionada ao departamento de arquivo, pois a gestão de arquivo abrange todo o ciclo de 'vida' de um documento ou informação, o arquivo é um banco de dados. O correto seria a integração dos sistemas de informação, ao menos os de lançamento contábil, um único sistema de troca de informação entre os setores da prefeitura ligados aos servidores do TCE.

No momento da auditoria, o auditor enfrenta dois tipos de informação, ambas assimétricas, a informação imperfeita e a informação incompleta, principalmente no que diz respeito a contratos, sendo a informação imperfeita o sistema de intenções difusas e regras claras, a informação incompleta nem as intenções nem as regras são claras, ou seja, a assimetria informacional impede o funcionamento correto, pois os agentes envolvidos possuem informações

diferentes sobre as características da situação, essa falha ocorre no setor contábil. Neste cenário os auditores são mecânicos informacionais na tentativa de fornecer “atestados” de fidedignidade das demonstrações (Lopes; Martins, 2007, pg. 31). Uma forma de quebrar a assimetria, nos lançamentos contábeis é a administração dos chamados accruals. Os accruals são os ajustes advindos do regime de competência. Sem os accruals a contabilidade se limitaria a representar o fluxo de caixa advindo das operações sem julgamentos maiores. (Lopes e Martins, 2007, pg. 55). Este projeto pretende estabelecer funções que auxiliem as comunicações entre os setores, trabalhando em cooperação com a controladoria municipal, analisando os processos de produção documental e organizando de forma que cumpram sua função e que sejam registrados e informados no momento do fato. Combater a assimetria é objetivo central e refletir sobre ela torna-se fundamental, por exemplo, criar um nivelador das relações informacionais. Normalmente, os níveis de assimetria são intermediários entre a assimetria total e a simetria total (Lopes; Martins, 2007, pg.31).

Uma proposta plausível, a respeito da falha de comunicação, é o controle diário da simetria, através da coleta de dados sobre o operacional e os processos de produção diários, através de relatórios, fluxogramas e métodos e técnicas de absorção e repasse de informação. Os instrumentos utilizados pela contabilidade gerencial (orçamentos, sistemas e métodos de custeio, etc.) não são meras técnicas de verificação objetiva de desempenho, são antes de tudo, instrumentos de poder e de controle organizacional. Esse processo, no entanto, depende fundamentalmente da solução dos conflitos em questão.

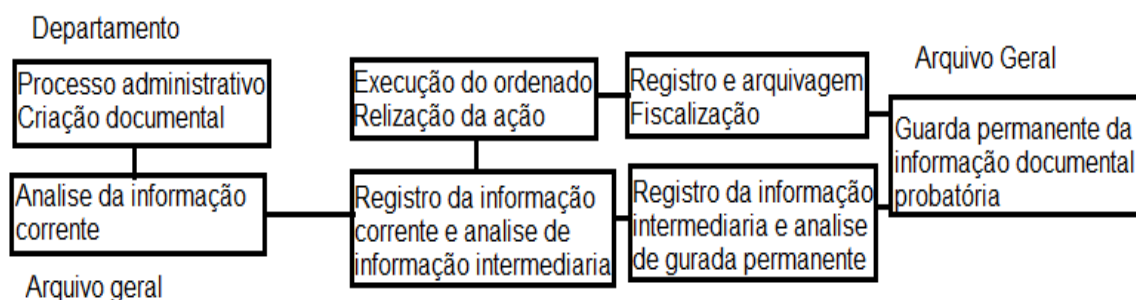
5.1.1. O Trâmite Informacional

Os contadores, tesoureiros, administradores e legisladores exercem suas funções contando com o funcionalismo público, afetado com a assimetria informacional, gerando um ciclo de processos administrativos e jurídico na tentativa de normatizar e regular as relações. Para auxiliar e facilitar é necessário um banco de dados flexível e atualizado, participativo no desenvolvimento das informações, controlando o trâmite documental e

acessível entre os gestores, administradores, servidores e agentes fiscalizadores.

A informação ou documento deveria passar pelo arquivo geral do momento de sua criação até a hora do processo de arquivagem permanente, ou seja, o arquivo geral deveria controlar a produção e o trâmite informacional. Conforme a figura 2, um ciclo estudado como proposta, a informação ou documento é criado pelo departamento¹⁰ e em conjunto é processado pelo arquivo geral, em seguida a execução do pretendido com o documento ou informação, registrado no arquivo geral e por fim a fiscalização da execução do pretendido com avaliação, registro e guarda do documento por parte do arquivo geral¹¹. A informação É passada constantemente pelo arquivo geral.

Figura 2: Fluxograma de processamento da informação.



Fonte: Miranda e Santiago, (2008).

Em primeiro momento, um arquivo público bem estruturado e organizado já é um facilitador de relações, sua importância é imensurável para o setor público. A proposta é criar planos de arquivagem e gestão de processos de arquivagem que estejam próxima das práticas e tomada de decisões, conforme o disposto na Lei Federal N° 8.159/91 que dispõe sobre a política nacional dos arquivos públicos, um arquivo útil a todo o momento no processo de desenvolvimento das informações.

¹⁰ Entende-se a relação de departamento municipal, sendo proveniente de secretarias ou órgãos públicos.

¹¹ O conteúdo é baseado na obra que serve de fonte, porém a produção é do autor.

5.1.2. A relação com o Tribunal de Contas

As relações do TCE e suas vantagens e desvantagens perpassa os problemas do cotidiano em uma prefeitura, o ideal desenvolvido pelo Tribunal irá contribuir com a rotina de prefeitura quando a disposição política for cabível, tanto da prefeitura e sua estrutura como por parte do governo do Estado. As vantagens da teoria idealizada pelo tribunal é o melhoramento do desempenho das ações e produções do TCE, no quesito interno e externo, as desvantagens se relacionam com a dificuldade de relacionar a realidade da prefeitura com as exigências do Tribunal.

A Corte aperfeiçoou suas práticas e tal ato força as prefeituras a melhorar também, este projeto sugere à criação de um grupo, para aproximar os órgãos, sendo constituído por servidores municipais e agentes do Tribunal.

5.2. DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

Com o intuito de frear a assimetria existente entre os órgãos, departamentos e setores públicos, para facilitar a aproximação entre prefeitura e Tribunal, o projeto analisa o trâmite da documentação, a estrutura de arquivo, rotina do pessoal envolvido com os lançamentos contábeis e propõem a organização de um grupo de funcionários para administrar a aplicação do proposto.

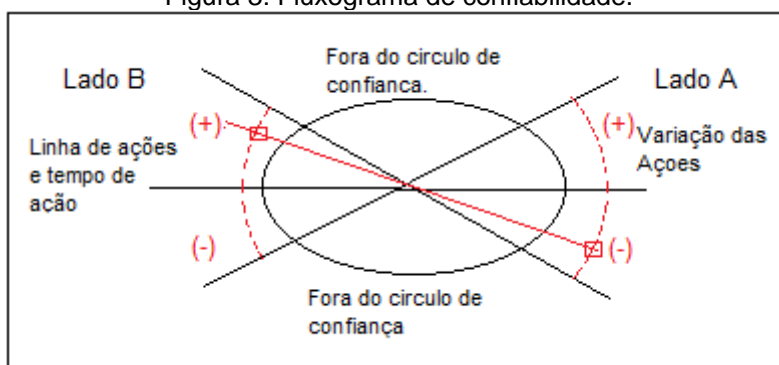
Em relação com a assimetria informacional o projeto propõe a criação de um banco de dados flexível, administração e gestão documental que participem do processo de produção dos documentos, para surtir efeito é necessária à contratação de pessoal ou a capacitação do já existente. O que pode ser feito é o aproveitamento do pessoal, caso não seja possível à contratação, no caso de contratação, os arquivistas permanecem no ambiente do arquivo geral e necessitam de auxílio administrativo para operar, ou seja, surge a necessidade de haver um funcionário a disposição dos arquivistas em cada secretaria e setor de uma prefeitura, através dos protocolos os auxiliares fazem a avaliação e a transposição da informação para o arquivo geral, que automaticamente

registra e cobra a aplicação corrente do documento. O importante é garantir o acesso às informações a todo o momento.

Continuando a problemática de simetria, seria necessário vincular o Tribunal ao processo diário de produção, ao menos as produções contábeis, fazendo com que o Tribunal tome conhecimento da execução orçamentária de forma diária. Uma tentativa de diminuir a frequência das ocorrências punitivas, como multas, processos administrativos disciplinares e jurídicos. A operação de lançamento contábil entraria em contato com o feedback value. Valor de controle: também conhecido como feedback value, esse conceito se refere ao papel da informação contábil em confirmar ou corrigir ações passadas. (Lopes; Martins, 2007, pg.115). Através do registro diário das execuções orçamentárias a contabilidade pública se correlaciona com o TCE, ou seja, compartilha as informações diárias, o TCE faz o feedback no momento da fiscalização para confrontar as informações, sendo todo o processo em conjunto com a prefeitura. A diferença é manter o processo de execução em conjunto com a fiscalização no momento da operação, facilitaria a identificação do erro ou responsável.

No que diz respeito ao cotidiano, do funcionário público, o projeto pretende identificar as dificuldades nas relações entre os setores através de entrevistas diretas com os mesmos que respondem a questões de interesse na atividade laboral e suas práticas. Para supervisão é sugerido um fluxograma de confiabilidade, como demonstra figura 3, com o objetivo de controlar as atividades dentro dos cronogramas e metas estabelecidas nos planos estratégicos.

Figura 3: Fluxograma de confiabilidade.



Fonte: TCE-PR, (2008 – 2016)

Manter os funcionários dentro do ciclo de confiança serve para aproximar as trocas de informações ou as informações propriamente ditas, no vínculo laboral, através de dados quantitativos. Do lado A do fluxograma se tem a variação das ações e do lado B o tempo, quanto mais ações menos tempo, quanto menos ações mais tempo para realização dos objetivos e metas estabelecidas.

Esta análise serve de base de dados para justificar as necessidades de ampliação dos relacionamentos dos servidores com as práticas do Tribunal, no que diz respeito à troca de informações e auxílios mútuos, assim como serve de exemplo para possíveis práticas futuras.

5.3. PLANO DE IMPLANTAÇÃO

Dividem-se as práticas em três fases, sendo a criação de um grupo coordenado para análise das situações problema, contratação e capacitação dos que viriam a coletar e administrar os dados e a realização das comunicações com os agentes do TCE.

Na primeira fase, criação do grupo de supervisão e coordenação das práticas e análises. A segunda fase, captação de dados, juntar os lançamentos e processos do dia no ato de sua criação ou efetivação. E a terceira fase, o objetivo seria criar um banco de dados que o agente do Tribunal possa consultar a qualquer momento para comunicar a prefeitura de possíveis erros. Como apresentado no quadro nº 1 a seguir:

Quadro 1: Estratégia de Aplicação do Projeto

Objetivos	1º fase	2º Fase	3º Fase
Levantamento de dados	Criação do grupo de pesquisa conjunto	Coleta das informações sobre o tema analisado	Estudo de caso e análises de estruturas
Estruturação dos arquivos e trâmite informacional	Contratações e apresentação de estratégias	Capacitação do pessoal	Divisão das ações no trâmite informacional
Ciclo de Informação	Centralizar as informações aos arquivos	Produzir espaço atualizado de dados e informações municipais ao TCE-PR	Troca de informações, controle e fiscalização das realizações.

Fonte: A autora

5.4. RECURSOS

A proposta prevê a contratação de pessoal profissional no setor de arquivo, sendo um arquivista, um técnico em arquivo e um auxiliar administrativo. O exemplo da remuneração aproximada¹² segue abaixo:

Quadro 2: Remuneração dos servidores do Grupo ocupacional de arquivo

Setor do Arquivo	Carga horária semanal	Salário em Reais
Arquivista	40h	4.410,00
Técnico Arquivista	40h	2.646,00
Auxiliar Administrativo	40h	1.428,84
Total do Setor ao mês		8.484,84
Total do Setor ao ano		101.818,08

Fonte: AAPR (2013)

O quadro apresenta o valor aproximado dos salários mensais, com profissionais devidamente alocados, com certificação de concurso público para a posse do cargo.

5.5. RESULTADOS ESPERADOS.

O sugerido é uma aproximação dos agentes do TCE com os servidores envolvidos com a contabilidade pública. O resultado esperado é que seja possível a aproximação diária e constante na solução dos problemas analisados, pois também é objetivo do Tribunal, conforme metas estabelecidas no próprio TCE.

Em primeiro lugar a análise sistemática da situação problema é sobre a assimetria informacional, as propostas e sugestões são feitas a partir desta análise. O resultante é o encontro da falha informacional que deve estar ligada diretamente a um ordenamento deficiente dos processos documentais, solucionar estes problemas é uma das metas para acabar com a assimetria.

Estruturar, de forma funcional, o trâmite dos documentos e informações, criando a possibilidade de domínio geral das informações, do ato da criação ao

¹² A remuneração é aproximada, pois existe variação de proventos, benefícios e direitos financeiros das categorias, sendo remuneração bruta sem especificações. Fonte: Associação dos Arquivistas do Paraná.

arquivamento. Obtendo o controle da informação, o esperado é que as trocas informacionais transcorram com precisão e rapidez.

Estabelecer contato com os agentes do TCE no intuito de manter cooperação no tocante contábil, ou seja, aproximar a realidade da prefeitura do Município de Foz do Iguaçu com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O objetivo é informar as situações, obter ajuda na solução de eventuais problemas e criar um espaço que possibilite o agente do Tribunal consultar as informações atualizadas. Também sugere a capacitação do pessoal para lidar com os novos software e necessidades, tanto do TCE como da prefeitura.

5.6. RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO CORRETIVAS

Entre os riscos esperados estão à negação da aproximação, a falta de colaboração dos servidores em seus setores, assim com o a falta de recurso.

Para resolver a má disposição dos agentes do TCE, haveria a necessidade de transformar a participação em lei e não em incentivo a atividade conjunta. A não participação do Tribunal na solução das problemáticas acarreta na prática isolada da prefeitura, nesta situação a forma de resolver é moldar a situação estrutural e informativa da prefeitura para que atenda as necessidades básicas da troca de informações com o Tribunal.

Na não colaboração do funcionário público é necessário lembrar os princípios administrativos que regulam a atividade pública, como o princípio administrativo da eficiência, modo de atuação do agente público, do qual, se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados, (Amorim, 2011, pg. 19). A instauração de processos administrativos normativos também é uma ferramenta na possível solução da recusa.

A falta de recurso financeiro é um problema, visando cortar custos o projeto tem um pré-orçamento ligado à contratação de pessoal, porém a prefeitura já tem um quadro de funcionários que pode ser útil, pode-se contar com a contratação temporária do profissional apenas para organizar o arquivo, assim como o restante dos trâmites de informação, o banco de dados fica a mercê da administração do pessoal já existente na prefeitura, cortando o custo

para mais da metade, sendo importante um novo orçamento, sendo o problema enfrentado na prefeitura.

6. CONCLUSÃO

O projeto trabalha a ordenação da prefeitura de forma conjunta com as necessidades do tribunal de Contas do Estado do Paraná, pois as novas realidades dos sistemas de finanças necessitam do melhoramento das organizações municipais. O projeto não busca a desregulamentação do município, o projeto propõe o desenvolvimento dos aparelhos financeiros e de fiscalização, obedecendo ao princípio da subsidiariedade, da qual, o Estado deve submeter-se.

A questão é que contando com assistência, o servidor consegue obter melhores resultados, principalmente no quesito contábil, conforme as NBCASP a segurança da documentação contábil é dever das entidades, porém é obrigação dos agentes públicos a integridade da informação. A segurança do documento é um dos assuntos abordados neste projeto, do qual, propõem uma ação conjunta para aperfeiçoar a qualidade dos documentos e informações produzidas na prefeitura.

Na questão de softwares, as Normas Brasileiras de Contabilidade enfatizam a informatização da informação, com intenção de garantir a segurança da documentação contábil, conforme regulado em norma, a NBC T 2.8.2.4 diz que os documentos em papel podem ser digitalizados e armazenados em meio eletrônico ou magnético, desde que assinados e autenticados. Com o desenvolvimento do arquivo físico pode-se pensar em vincular a produção via informatização, que é o almejado por todos, prefeitura e Corte.

Os 399 municípios paranaenses devem organizar sua produção documental e informacional para acompanhar o desenvolvimento tecnológico e aos ditames da Lei que os regulamentam, para obter melhores resultados na administração da coisa pública. Considerando a segurança e controle da informação os administradores podem, através da estruturação dos arquivos e trâmite documental, conquistar controle sobre a simetria. A Cidade de Foz do

Iguaçu tem tudo que é necessário para alcançar o almejado pela Corte, só é necessária a disposição política para que isso aconteça..

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith e GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**. São Paulo: Pioneira, 1998.

AMORIN, Gustavo Henrique Pinheiro de. **Direito Administrativo**. Editora Barros, Fischer & Associados. São Paulo, 1º Ed., 2006.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; Souza, José Antônio de; Veiga, Cátia Maria Fraguas. **NBCASP: Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público**. Editora Tecnodata Educacional. Curitiba, PR. 2º Ed., 2010.

BEUREN, Ilse Maria, COLAUTO, Romualdo Douglas. In. Beuren. **Como elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**, 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

LEI Nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política nacional dos arquivos públicos e privados e dá outras providencias**.

LEI Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**.

LEI Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais**.

LEI Complementar Nº 17 Data: 30 de agosto de 1993. **Dispõe sobre o regime jurídico único instituído pela Lei Complementar Nº 1/91, de 26 de abril de 1991, sobre o novo Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Foz do Iguaçu, revogando a Lei Complementar Nº 1/91, e da outras providencias**.

LEI Nº 6.174, de 16 de novembro de 1970. **Estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná**.

LEI Nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

LEI Orgânica do Município de Foz do Iguaçu. Promulgada em 6 de Abril de 1990. 5ª edição, 2006.

LEI Nº 4057, de 19 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a gestão de documentos do Arquivo Geral, no âmbito da administração pública municipal centralizada, e da outras providencias.**

LOPES, Alexsandro Brodel; Martins, Eliseu. **Teoria da Contabilidade: Uma nova abordagem.** Editora Atlas. São Paulo, 2ª Ed., 2007.

Lück, Heloísa. **Metodologia de Projeto: Uma ferramenta de planejamento e gestão.** Editora Vozes. Petrópolis, RJ. 7ª Ed., 2009.

MATKIEVICZ, Márcia **A importância da lei de responsabilidade fiscal para o processo de democratização da gestão pública com foco no Portal da Transparência do Município de Foz do Iguaçu.** Universidade Federal do Paraná para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, 2011.

MIRANDA, Eliane; Santiago, Dulcinio. **Arquivologia.** Editora Áudio. São Paulo, 1ª Ed. 2008.

NEVES, Gustavo Bregalda. **Direito financeiro e econômico.** Editora Saraiva, 2ª Ed. São Paulo, 2010.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; Céspedes, Livia. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988". Obra coletiva, Editora Saraiva. São Paulo, 2009.

PORTELA, Girlene Lima. **Pesquisa quantitativa ou qualitativa? Eis questão.** Disponível em: <http://www.uefs.br/disciplinas/let318/abordagens_metodologicas.rtf>. Acesso em: 05 nov. 2013.

QUINTANA, Alexandre Costa; Machado, Daiane Pias; Quaresma, Jozi Cristiane da Costa; Mendes, Roselaine da Cruz. **Contabilidade Pública,** Editora Atlas. São Paulo, 2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação.** Disponível em: <<http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2013.

TCE-PR .Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Portal na internet disponível em www.tce.pr.gov.br

TCE-PR.TRIBUNAL de Contas do Estado do Paraná. **Relatório de Atividades do TCE-PR.** Curitiba, anual 2012.

TCE-PR . Paraná. Tribunal de Contas. **Planejamento Estratégico: 2008 – 2016**. Tribunal de Contas do Estado. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado, 2009

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

ANEXOS A

Abaixo consta a relação de perguntas usadas nas futuras entrevistas.

1. Questionário: Relação de perguntas especulativas.

1. Qual o setor e função que ocupa no serviço público?
2. Nas atividades diárias, o senhor ou a senhora, faz contato com o Tribunal de Contas do Estado ou tem a necessidade de manter contato?
3. Nos lançamentos contábeis, existe a falta de informação ou dificuldade referente, quais?
4. As constantes modificações nos softwares e sistemas de redes afetam o setor contábil?
5. No tramite documental as informações passam pelo setor de arquivo?
6. Em sua opinião qual o maior motivo dos atrasos da entrega dos Relatórios Oficiais?
7. Todo processo de registro da execução orçamentária é feito por servidor público ou por outro gênero de funcionário?
8. O plano de classificação de documentos é utilizado pelo setor em que trabalha?
9. Quando surge a necessidade de compartilhar informações com o Tribunal de Contas?
10. Em seu setor existe a frequente ocorrência de processos administrativos disciplinar, por erros ou falhas da estrutura e sistema informacional da prefeitura?

ANEXOS B

Abaixo consta a relação de quadros usados como fonte de informação para complementação de argumento do projeto.

Quadro 3: Índice de desenvolvimento humano do Paraná.

ANO	IDH
1991	0,507
2000	0,650
2010	0,749

Fonte: IBGE.

Quadro 4: Instituições Financeiras e movimentação financeira, de 2012.

Instituições Financeiras	1.427	Agencias
Operações de Crédito	81.920.659.066,00	Reais
Depósitos a vista – governo.	530.093.839,00	Reais
Depósito a vista- privado	8.103.861.156,00	Reais
Poupança	28.070.324.463,00	Reais
Depósito a prazo	32.973.875.144,00	Reais
Obrigações por recebimento	43.384.217,00	Reais

Fonte: Dados extraídos do IBGE.

Quadro 5: Participação do Estado do Paraná no Produto Interno Bruto.

Estado e principais cidades	Participação da % na Federação	Total (1000 R\$)	Relativa %	Relativa Acumulada
Paraná	28,27 %			
Curitiba		53.106.497	24,4	24,4
São Jose dos Pinhais		13.690.888	6,3	30,7
Araucária		12.371.028	5,7	36,4
Londrina		9.936.563	4,6	41,0
Maringá		8.263.628	3,8	44,8

Fonte: Dados do IBGE.