

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FABIANO DOMINGOS BERNARDO

TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE SANTA
CATARINA

Polo Itapema

2021

Fabiano Domingos Bernardo



Documento assinado digitalmente

Fabiano Domingos Bernardo

Data: 15/07/2021 09:58:42-0300

CPF: 051.301.929-40

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE SANTA CATARINA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina CAD 9189 - Trabalho de Conclusão IV como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Área de concentração: Gestão Pública Municipal

Orientador: Prof. Dr. Mário de Souza Almeida

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Bernardo, Fabiano Domingos

Transparência nos consórcios públicos intermunicipais de
Santa Catarina / Fabiano Domingos Bernardo ; orientador,
Mario de Souza Almeida, 2021.

67 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Transparência. 3. Consórcios
Públicos. 4. Consórcios intermunicipais. I. Almeida, Mario
de Souza. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Administração. III. Título.

Fabiano Domingos Bernardo

TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE SANTA CATARINA

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Administração Pública e aprovado em sua forma final pelo Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Itapema, 05 de julho de 2021.

Examinadores:



Documento assinado digitalmente

Mario de Souza Almeida

Data: 15/07/2021 10:41:35-0300

CPF: 083.698.228-27

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. Mário de Souza Almeida
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a. Esp. Maria Luciana Biondo Silva
Parecerista
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico esta pesquisa aos profissionais e aos cidadãos que lutam por uma administração pública mais eficiente e transparente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente as minhas tutoras, Juliana Pereira e Maiara Sartoretto Santana, por terem, de forma brilhante, acompanhado e viabilizado toda minha trajetória neste curso.

A minha família, pelos bons momentos e por compreenderem minha ausência em prol da realização deste objetivo. Representam minha válvula de escape nesse mundo de tantas responsabilidades.

Aos professores do curso, por terem compartilhado o conhecimento necessário para que nós, alunos, pudéssemos concluir esta graduação.

Ao meu orientador, Professor Mário de Souza Almeida, pelos ensinamentos e pelo tempo dedicado ao meu trabalho.

Aos meus colegas de turma, pela troca de experiências, informações e pelo apoio nos momentos de desânimo.

Finalmente agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para que esta pesquisa fosse possível.

Negar o dever de transparência é escancarar as portas para a prática das mais gravosas condutas de corrupção. Na Administração Pública, o que não pode ser visto, via de regra, não pode ser praticado.

(Ismar Viana, 2016)

RESUMO

O objetivo deste estudo foi identificar ações para melhorar o nível de transparência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses para garantir aos cidadãos o direito fundamental de acesso à informação. Trata-se de um estudo descritivo, estudo de caso do tipo casos múltiplos, com abordagem predominantemente quantitativa. O processo de coleta de dados consistiu na consulta de informações nos sítios eletrônicos oficiais dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses. Para análise dos resultados, a coleta de dados nos sítios eletrônicos das entidades pesquisadas foi confrontada com as exigências pela legislação que trata sobre transparência em consórcios públicos. A partir da análise dos dados, conclui-se que, de forma geral, os consórcios públicos intermunicipais de Santa Catarina possuem baixos níveis de transparência e não incentivam a participação do cidadão nas ações governamentais e no controle social. Para aumentar os níveis de transparência nas entidades estudadas, o estudo sugeriu a criação de sítios eletrônicos para cada consórcio; a criação de oportunidades de diálogo com os cidadãos por meio dos portais de transparência; a melhor utilização da tecnologia para promoção da transparência; e a imediata atuação dos órgãos de controle, principalmente com relação à orientação e fiscalização das unidades que descumprem o dever normativo de transparência e acesso à informação.

Palavras-chave: Transparência; Consórcios Públicos; Consórcios intermunicipais.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Divulgação de informações em sítios eletrônicos oficiais pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	42
Gráfico 2: Divulgação de informações sobre as competências e a estrutura organizacional dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	43
Gráfico 3 - Divulgação do endereço e telefone das unidades dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	44
Gráfico 4 - Divulgação do horário de atendimento ao público pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	45
Gráfico 5 - Divulgação do orçamento pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	46
Gráfico 6 – Divulgação, em tempo real, da execução orçamentária das receitas e despesas pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	47
Gráfico 7 - Divulgação da execução orçamentária das despesas pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	48
Gráfico 8 - Divulgação dos registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses.....	49
Gráfico 9 - Divulgação de informações sobre os procedimentos licitatórios pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	50
Gráfico 10 - Divulgação de informações sobre os contratos em geral pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	51
Gráfico 11 - Divulgação de informações sobre os contratos de rateio pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	52
Gráfico 12 - Divulgação de informações sobre os programas, ações, projetos e obras pelos consórcios públicos catarinenses	53
Gráfico 13 - Divulgação das demonstrações contábeis pelos consórcios públicos catarinenses	54
Gráfico 14 - Divulgação do RREO e do RGF pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Composição da Administração Pública Indireta.....	17
Quadro 2 - Exigências de transparência da Portaria STN n.º 274/2016.....	30
Quadro 3 - Exigências de transparência da Lei Federal n.º 12.527/2011.....	31
Quadro 4 – Itens analisados quanto ao art. 2º da LC n.º 131/2009.....	35
Quadro 5 – Itens analisados quanto ao Art. 8º da LAI.....	35
Quadro 6 – Itens analisados quanto à Portaria STN n.º 274/2016.....	36
Quadro 7 – Lista de consórcios públicos intermunicipais catarinenses pesquisados.....	37
Quadro 8 – Diagnóstico da situação dos portais de transparência dos consórcios públicos catarinenses.....	39

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Tema e Problema de Pesquisa	10
1.2	Objetivos	11
1.3	Justificativa	12
1.4	Estrutura do Trabalho	13
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
2.1	Administração Pública	14
2.1.1	Conceitos	14
2.1.2	Poderes do Estado	15
2.1.3	Organização do Estado e Administração Pública	16
2.2	Consórcios públicos	19
2.2.1	Conceitos	19
2.2.2	Natureza dos consórcios públicos	21
2.2.3	Estrutura dos Consórcios públicos	22
2.2.4	Controle dos Consórcios Públicos	23
2.3	Transparência na Administração Pública	25
2.3.1	A participação direta do cidadão na Administração Pública	25
2.3.2	Direito à Transparência na Administração Pública	26
2.3.3	Das obrigações de transparência previstas na Lei Complementar Federal n.º 131/2009	29
2.3.4	Das obrigações de transparência previstas na Portaria STN 274/2016	30
2.3.5	Das obrigações de transparência previstas na Lei Federal n.º 12.527/2011	31
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	33
3.1	Caracterização da Pesquisa	33
3.2	Universo e Amostra	34
3.3	Coleta e Análise de Dados	34
3.4	Limitações da Pesquisa	36
4	RESULTADOS DA PESQUISA	37
4.1	Consórcios pesquisados	37
4.2	Dados coletados nos sítios eletrônicos oficiais	39
4.3	Divulgação de informações em sítios eletrônicos oficiais	41
4.4	Divulgação de informações sobre competências, estrutura e funcionamento dos consórcios	43
4.5	Divulgação de informações sobre a execução financeira e orçamentária	46
4.6	Divulgação de informações sobre licitações, contratos e programas	50
4.7	Divulgação de informações sobre demonstrações contábeis e fiscais	54
4.8	Propostas de melhoria para aumentar os níveis de transparência dos consórcios públicos intermunicipais do estado de Santa Catarina	56
5	CONCLUSÕES E SUGESTÕES	58
5.1	Conclusões	58
5.2	Sugestões para futuras pesquisas	59

REFERÊNCIAS.....	60
APÊNDICE A – Dados coletados nos sítios eletrônicos dos consórcios públicos participantes da pesquisa.....	64

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o tema e o problema da pesquisa, bem como os objetivos traçados para a obtenção da resposta ao problema descrito.

1.1 Tema e Problema de Pesquisa

Os consórcios públicos são associações de entes públicos, pessoas jurídicas de direito público, com objetivos de interesse comum dos consorciados, visando, também, a gestão associada de serviços públicos.

O princípio da cooperação interfederativa, previsto no art. 241 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é a base legal para o incentivo à criação dos consórcios. Esse princípio visa a justiça social por intermédio da execução de políticas públicas, levando em consideração a busca por um novo arranjo federativo sinalizado pela descentralização de poder.

Em uma visão utópica, os consórcios públicos apresentam-se como alternativa plausível para que os entes consorciados possam instituir laços de cooperação voltados para o desenvolvimento de estratégias colaborativas de forma regionalizada, a fim de equacionarem questões próximas da gestão local na escala microrregional, visto que muitas dessas questões ultrapassam os próprios limites dos entes consorciados (SILVA, 2016).

Estas associações públicas foram regulamentadas pela Lei Federal n.º 11.107/2005 (BRASIL, 2005) e pelo Decreto Federal n.º 6.017/2007 (BRASIL 2007). Os consórcios públicos já vêm sendo constituídos há quase 15 anos e estão ampliando cada vez mais as suas atividades, atuando nos mais diversos ramos de política pública, tais como: meio ambiente, infraestrutura, saneamento básico, gerenciamento de resíduos sólidos, saúde, turismo, esporte e lazer, entre outros.

As ações consorciadas são apontadas como uma nova forma de governança pública que resulta como vantagens: aumento na eficiência; elevação do poder de barganha; melhoria no diálogo, pressão e negociação dos entes consorciados com outros entes federados; elevação dos níveis de transparência; melhoria na fiscalização da ação governamental por parte da sociedade (VAZ, 2000).

Entretanto, os recursos públicos executados pelos consórcios públicos estão aumentando cada vez mais, mas pouco se conhece do nível de transparência dessas entidades. Isso acontece porque não há avaliações dos níveis de

transparência em nível de consórcios públicos, as avaliações de transparência dos entes federativos não revelam a qualidade da transparência dos consórcios públicos intermunicipais. Além disso, os portais de transparência geralmente avaliados são os dos entes federados, mas esses portais não trazem informações sobre as finanças dos consórcios públicos, pois os consórcios públicos deveriam contar com portais de transparência próprios.

Isso causa uma lacuna na avaliação da transparência dos consórcios públicos, incentivando a falta de transparência dessas entidades e, por consequência, a redução do controle da sociedade.

De encontro à realidade apresentada, os consórcios públicos, entes pertencentes à administração pública, devem seguir os mandamentos constitucionais, principalmente em relação ao dever republicano de prestação de contas e à transparência.

Um dos meios de inibição da corrupção, apontado por Alves (2011), é a garantia do acesso facilitado às informações públicas como forma de aumentar a pressão exercida pelo cidadão e, desta forma, provocar o aumento da transparência e da *accountability* na gestão pública. O termo *accountability* é o apresentado por Schedler (1999), que o considera a obrigação da Administração abrir-se ao público, explicando e justificando suas ações e subordinação à possibilidade de sanções.

Nesse sentido, considerando que o controle e a fiscalização dos recursos públicos são instrumentos fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa; considerando que a transparência dos consórcios públicos não tem recebido a atenção necessária do poder público e da sociedade; e considerando que o controle dos consórcios públicos deve envolver a participação do cidadão no planejamento e na execução dos atos e das políticas públicas dessas entidades, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: **como melhorar os níveis de transparência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses para garantir aos cidadãos o direito fundamental de acesso às informações públicas?**

1.2 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é identificar ações para melhorar o nível de transparência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses para garantir aos cidadãos o direito fundamental de acesso à informação.

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar quais são os consórcios públicos intermunicipais do estado de Santa Catarina;
- b) verificar quais consórcios públicos intermunicipais catarinenses estão observando as exigências legais com relação à transparência e acesso à informação; e
- c) propor ações de melhoria para aumentar os níveis de transparência dos consórcios públicos intermunicipais do estado de Santa Catarina.

1.3 Justificativa

Esta pesquisa justifica-se pelo fato de ser incipiente, na academia catarinense, a divulgação de estudos que abordem assuntos relacionados à gestão e à transparência dos consórcios públicos intermunicipais.

Outro fator considerado na seleção desta pesquisa é o importante papel das produções científicas na evolução cultural do controle sobre os recursos públicos, uma vez que se observam inovações conceituais e normativas na abordagem da estrutura da administração pública.

Esta pesquisa também tem a finalidade de colaborar para a conscientização e sensibilização dos gestores públicos, da sociedade e dos órgãos de controle sobre a necessidade de manter uma gestão transparente em toda a esfera pública, em especial nos consórcios intermunicipais. Espera-se, ainda, que este estudo seja um instrumento utilizado como um diagnóstico situacional sobre a aderência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses às normas que tratam sobre a transparência no setor público.

Além disso, espera-se que a divulgação dos resultados obtidos nesta pesquisa contribua para que os diversos ramos da sociedade (acadêmico, sociedade civil, gestores públicos, órgãos de controle e outros) conheçam a importância da transparência das informações públicas no controle dos recursos públicos dispendidos por intermédio de associações intermunicipais.

É importante ressaltar que os dados requeridos por esta pesquisa foram obtidos nos portais de transparência dos consórcios selecionados para compor esta

pesquisa. Desta forma, garante-se a viabilidade econômica da proposta e se enfatiza o acesso público aos dados veiculados.

1.4 Estrutura do Trabalho

Esta pesquisa está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo traz a introdução da pesquisa, que apresenta o tema e o problema da pesquisa, assim como os objetivos traçados para a obtenção da resposta ao problema formulado. As justificativas deste estudo também fazem parte deste capítulo.

O segundo capítulo foi reservado à fundamentação teórica, que serve de base para análise dos temas investigados nesta pesquisa. Este capítulo aborda os seguintes temas: Administração Pública; Consórcios Públicos; Transparência na Administração Pública e as obrigações legais no âmbito da transparência pública aos consórcios públicos.

Em seguida, o terceiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa. Este capítulo está dividido em caracterização da pesquisa, universo, amostra, coleta e análise de dados e limitações da pesquisa.

Os dados coletados e analisados nesta pesquisa compõem o quarto capítulo deste trabalho.

Por fim, o quinto e último capítulo traz as conclusões desta pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta o embasamento teórico, que serve de base para a análise dos temas a serem investigados a partir do problema de pesquisa formulado. São abordados conceitos de Administração Pública, Consórcios Públicos e Transparência na gestão pública.

2.1 Administração Pública

Com o objetivo de suprir o bem-estar da coletividade, o Estado desempenha funções por meio de um conjunto de órgãos, entidades e agentes que compõem a Administração Pública. O exercício dessas funções exige controles rigorosos e ampla transparência.

2.1.1 Conceitos

Para a apresentação do conceito de Administração Pública, é necessária uma breve explanação sobre o conceito de Estado, uma vez que este envolve a compreensão da organização e funcionamento do poder público.

Estado é a ordem que tem por objetivo a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território; constitui-se de um poder soberano de um povo situado num território com certas finalidades; a constituição organiza esses elementos (SILVA, 2009).

A definição de Estado possui múltiplas versões, no entanto, na literatura, os conceitos em geral apresentam em comum o fato de que o Estado está associado a povo, território e soberania. O povo é constituído pelas pessoas que habitam o Estado, o território representado pelas terras (domínio) e a soberania é o poder absoluto que o Estado exerce sobre seu povo.

Para Maluf (2008, p. 20), “não há nem pode haver uma definição de Estado que seja geralmente aceita. As definições são pontos de vista de cada doutrina, de cada autor. Em cada definição se espelha uma doutrina”.

Continuando a pesquisa doutrinária dos conceitos gerais de Estado, Meirelles (2009, p. 60) ensina:

O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (artigo 41, I).

Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada.

Neste sentido, Estado pode ser definido como uma sociedade, pois se constitui de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum; e se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem público (AZAMBUJA, 1998).

Nos excertos trazidos, a essência das definições é convergente quando descrevem o Estado como uma estrutura organizada que persegue o bem público. Entende-se, portanto, que Estado é um grupo de indivíduos fixados em um território e organizados de forma hierarquizada e que tem a finalidade de garantir o bem público.

2.1.2 Poderes do Estado

Por força constitucional, o Estado é composto por três poderes denominados Executivo, Legislativo e Judiciário, que representam uma divisão estrutural interna direcionada à execução de funções específicas. A divisão de poderes do Estado foi proposta pelo filósofo Montesquieu. O art. 2º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) dispõe que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

O Poder Legislativo, segundo o art. 44 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), “é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. A função legislativa do Estado é a normativa, ou seja, a de elaborar a legislação que rege a sociedade e a de fiscalizar a atuação da administração pública.

A Constituição atribuiu diversas funções aos poderes do Estado, sem oferecer a exclusividade absoluta. Deste modo, cada poder possui suas funções típicas e atípicas. Em relação ao poder legislativo, por exemplo, as funções de legislar e de fiscalizar são típicas e a função de administrar e julgar são consideradas atípicas. (MORAES, 2004).

O Poder executivo está previsto no art. 76 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), com a seguinte redação: “o Poder Executivo é exercido pelo

Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”. A função Executiva do Estado é transformar a norma em ato.

Como função típica o Executivo administra o patrimônio público. Como função atípica o Executivo edita normas, como as Medidas Provisórias. O Executivo também julga, como nos casos do contencioso administrativos (MORAES, 2004).

O Poder Judiciário, segundo o art. 92 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tem a função de resolver os litígios gerados pela aplicação da Lei.

No poder Judiciário, Moraes (2004) apresenta como função típica, a jurisdicional, ou seja, julgar, aplicando a lei em um caso concreto, resultante de um conflito de interesses. Como funções atípicas do Judiciário, encontram-se as de natureza administrativa, por exemplo, a realização de concursos públicos para contratação de seus servidores, e as de natureza legislativa, por exemplo, a edição de normas de seu próprio regimento.

Os três poderes manifestam a vontade e o poder do Estado. Os poderes só são independentes no sentido de que cada um, no âmbito de sua função específica, exerce o poder como um todo. No entanto, cada um dos três poderes, isoladamente, sem a integração dos outros, não expressa o poder do Estado.

Os consórcios públicos, entidades que fazem parte desta pesquisa, pertencem ao Poder Executivo de cada um de seus entes consorciados, pois é executor de políticas públicas.

2.1.3 Organização do Estado e Administração Pública

A organização da República Federativa do Brasil está disposta na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que em seu art. 1º estabelece “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

A Constituição Federal, em seu art. 18 dispõe que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Com relação à estrutura da Administração Pública, o Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), em seu art. 4º, apresenta a composição da Administração Pública Federal:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

O excerto supracitado é aplicável para os demais entes políticos (Estados e Municípios), de forma que as estruturas administrativas constituídas para prestação de serviços de forma direta, órgãos centralizados (sem personalidade jurídica própria) de todos os entes políticos são pertencentes à administração direta (secretarias, ministérios). As demais pessoas jurídicas instituídas ou autorizadas a se constituírem por lei são autarquias, fundações sociedades de economia mista, ou empresas públicas. Este conjunto de entidades estatais constitui a Administração Pública indireta.

A definição de cada entidade que compõe a Administração Pública indireta está prevista no art. 5º do Decreto Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967), conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1- Composição da Administração Pública Indireta

ENTIDADE	DEFINIÇÃO
Autarquia	Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
Empresa Pública	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
Sociedade de Economia Mista	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.
Fundação Pública	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Fonte: Adaptado do Decreto Lei Federal n.º 200/67

Os artigos do Decreto Lei 200/67, supracitados, descrevem a estrutura do aparelhamento estatal, apresentando as entidades da Administração Pública que são responsáveis pela execução dos serviços públicos e pelo atendimento à sociedade. Esta estrutura é de fundamental importância para que se atinja a finalidade do Estado.

Os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, por força do §1º do artigo 6º da Lei Federal n.º 11107/2005 (BRASIL, 2005), integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Estas associações públicas, com base no artigo 41 do Código Civil (Lei Federal n.º 10.406/2002) (BRASIL, 2002), compõem o rol de pessoas jurídicas de direito público interno, como autarquias interfederativas (SILVA, 2018).

A organização do Estado compreende também um conjunto de atividades exercidas por órgãos, agentes e pessoas jurídicas que desempenham funções buscando o meio mais eficiente e econômico de realizá-las, visando à satisfação das necessidades coletivas. O conjunto destas atividades denomina-se administração pública.

A administração pública pode ser definida como todo aparelhamento do Estado utilizado para a realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2009). Também pode ser conceituada como a ordenação, direção e controle dos serviços do governo em todas as esferas políticas, na qual prevalece a supremacia do interesse público, o que significa dizer que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais. No sentido objetivo, material ou funcional, administração pública é a atividade estatal consistente do Estado em defender concretamente o interesse da coletividade (MAZZA, 2014).

Percebe-se que os conceitos dos autores supracitados se complementam. Ao definirem Administração Pública lançam a ideia de que o conceito está relacionado ao exercício das funções administrativas do Estado para a obtenção das necessidades coletivas.

Em busca da promoção do bem público, o Estado desempenha uma série de funções administrativas, bem como a gestão dos recursos arrecadados, que em geral são escassos e não atendem todas as necessidades da sociedade. Diante do cenário, torna-se necessária a busca de novos arranjos administrativos que

garantam uma maior eficiência e a redução de custos, sem que isso comprometa a execução das políticas públicas. Desta busca surgiram os consórcios públicos.

2.2 Consórcios públicos

A reforma do Estado brasileiro (pós constituição de 1988) reordenou as relações políticas de autonomia entre os níveis de governo, passando a incentivar a gestão regionalizada do serviço público (SILVA, 2016b). Com isso, a cooperação interfederativa passou a ganhar destaque na administração pública.

2.2.1 Conceitos

Inicialmente, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) não tratava a cooperação entre entes federados por meio de consórcios públicos, mas a Emenda constitucional n.º 19/98, alterou o artigo 241 para incluir a possibilidade da criação de consórcios públicos, prevendo seu disciplinamento por meio lei.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Apesar de a emenda constitucional datar de 1998, a regulamentação dos consórcios públicos ocorreu somente em 2005, com a publicação do marco regulatório dos consórcios públicos, a Lei Federal n.º 11.107/2005 (BRASIL, 2005). Esta lei foi regulamentada pelo Decreto Federal n.º 6.017/2007 (BRASIL, 2007).

Para a nova forma de pessoa jurídica formada pela Lei Federal n.º 11.107/2005, é admitida a criação de duas figuras administrativas: a associação pública e a pessoa jurídica de direito privado. Serão consideradas pessoa jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, espécie de autarquia interfederativa e serão pessoa jurídica de direito privado, quando tomar a forma de Associação Civil sem fins econômicos. Entretanto, independentemente de sua natureza jurídica, o Consórcio Público será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal e integrará a administração indireta de todos os entes da Federação (ALLEBRANDT *et al*, 2017)

Com relação ao conceito, os consórcios públicos têm evoluído com o passar do tempo. Na época da publicação da lei dos consórcios, as definições eram mais contidas, com objetivo de enquadrar a estrutura administrativa destas entidades.

Como exemplo, pode-se citar a definição apresentada por Mello (2005, p. 625), “os consórcios públicos são contratos realizados entre as pessoas de Direito Público de capacidade política em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará”. Pietro (2007, P. 468) segue na mesma linha ao afirmar que os consórcios públicos são “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.

Com o passar do tempo e com a consolidação dos consórcios públicos no Brasil, os conceitos foram evoluindo para realçar a importância destas entidades na execução da política pública. Para Dieguez (2011), os consórcios públicos são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação entre dois ou mais entes federativos, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.

Levando o conceito para a abordagem de consórcio públicos intermunicipais, a importante inovação de poder e gestão territoriais é enaltecida. Neste sentido, Silva (2016b, p. 11) diz que os consórcios públicos são a “nova instância executiva de políticas públicas” pois o CPIM “viabiliza a implementação de políticas públicas em escalas adequada, de forma racional e ordenada”.

Os Consórcios Públicos Intermunicipais têm como base o princípio da descentralização e cumprem a função de redistribuição das prioridades governamentais e respectivas políticas públicas em um nível mais próximo do cidadão como destino dos esforços da busca pelo bem público. Esse novo arranjo viabiliza políticas públicas em escalas adequadas e de forma racional e ordenada, ao mesmo tempo que concentra esforços de dois ou mais municípios na resolução de problemas relacionados a serviços, equipamentos e captação de recursos quando tais tarefas excedem ao escopo de um único ente municipal atuando de forma isolada (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

2.2.2 Natureza dos consórcios públicos

A primeira forma de personalidade jurídica que o consórcio público pode assumir é a de associação pública, porém a Lei dos consórcios não traz definição deste termo do direito brasileiro, causando certo embaraço entre os estudiosos. Resumindo-se a modificar o artigo 41 do Código Civil que passa a fazer a seguinte menção: “Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: IV – as autarquias, inclusive as associações públicas” (COUTINHO, 2006).

Gomes (2005), Mafra Filho (2005) e Borges (2005) afirmam que a associação pública é uma espécie de autarquia. Justen Filho (2004), ao analisar o Projeto de Lei que deu origem à lei dos consórcios, confirma a natureza autárquica da associação pública, explicando que o consórcio público poderia ser considerado uma modalidade especial de autarquia, uma autarquia interfederativa.

As associações públicas são regidas pelo regime de direito público, e passam a integrar a administração indireta de todos os entes consorciados, conforme dispõe o artigo 6º, §1º, da Lei Federal n.º 11.107/05 (BRASIL, 2005). Desta forma, estas entidades gozam de prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, no qual a administração pública exerce poderes diferentes do particular quando sob sua tutela estiver o interesse público. Além disso, em decorrência, o administrador não dispõe da *res pública* a seu bel prazer, pela expressão do princípio da indisponibilidade do interesse público pelo administrador (COUTINHO, 2006).

Desta forma, sendo figurados como entidades autárquicas, os consórcios públicos estão inseridos na estrutura da Administração Pública dos entes consorciados, portanto, se submetem ao artigo 37 da Constituição Federal, que dispõe que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Os Princípios “devem estar sempre presentes, pois servem de pauta, de fundamento da atividade administrativa. Se relegados ou desvirtuados, quando da gestão dos negócios públicos, farão fenecer, por ilegítima, a atividade administrativa” (GASPARINI, 2012, p. 108). É importante destacar que a Constituição Federal, no artigo 37, apresenta os cinco principais princípios da Administração Pública, mas estes não são os únicos princípios dentro da doutrina administrativa.

2.2.3 Estrutura dos Consórcios públicos

A Lei Federal n.º 11.107/2005 dispõe sobre os procedimentos necessários para a constituição de um consórcio público.

Primeiramente os entes federados dispostos a se consorciar devem elaborar um documento denominado “protocolo de intenções”, que depois de subscrito será ratificado por meio de Lei por cada ente consorciando, se transformando no contrato de consórcio público (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

Depois que o “protocolo de intenções” for ratificado por todos os entes que pretendem se associar, este “protocolo de intenções” passa a ser denominado “contrato de consórcio público”. A assembleia geral deve ser convocada para formular o estatuto da nova entidade criada, dispondo sobre a organização e funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio (ALLEBRANDT *et al*, 2017). A Lei dos consórcios, em seu art. 4º, VII, dispõe que a Assembleia Geral é a instância decisória máxima dos consórcios públicos (BRASIL, 2005).

Os consórcios públicos são operacionalizados e financiados, em quase sua totalidade, por intermédio de contratos de rateio e de contratos de programa.

O Decreto Federal n.º 6.017/2007, em seu artigo 2º, VII, define contrato de rateio como “contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público” (BRASIL, 2007).

O contrato de rateio é uma espécie de contrato cuja finalidade é dar melhor operacionalização ao consórcio público no que tange seu financiamento. A Lei Consorcial esclarece que o contrato de rateio deve ser formalizado a cada exercício financeiro, sendo sua vigência não superior às das dotações que o suportam. As únicas exceções são os projetos contemplados nos planos plurianuais, ou a gestão de serviços públicos custeados por tarifa ou preço público (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

Neste sentido, o contrato de rateio é o único instrumento para transferência de recursos financeiros para fazer frente às despesas do consórcio, que são rateadas entre todos os entes consorciados. As demais transferências de recursos financeiros devem utilizar-se de instrumentos próprios, como contratos de programa, convênios, contratos de prestação de serviço (SILVA, 2018).

Já o contrato de programa, é um documento contendo as obrigações de um ente federado com outro ente federado, ou para com o consórcio público, no que tange a gestão associada de serviços públicos em que haja transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

A gestão associada de serviços públicos é definida pelo artigo 2º, IX do Decreto Federal n.º 6.017/2007, a saber:

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Já a definição de contrato de programa está no Decreto Federal n.º 6.017/2007, em seu artigo 2º, XVI, que traz a seguinte definição:

Contrato de programa é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (BRASIL, 2007).

O contrato de programa deverá ser utilizado na implementação da gestão associada de serviços públicos que forem remunerados pelos usuários, como, por exemplo, o serviço de saneamento (água e esgotamento sanitário) (SILVA, 2018).

Por fim, destaca-se que o contrato de programa, assim como o contrato de rateio, também poderá disciplinar a transferência de recursos financeiros entre consorciados e consórcio. A diferença fundamental entre as transferências de recursos de cada espécie de contrato reside no fato de que o contrato de rateio disciplina o fornecimento de recursos financeiros destinados à realização das despesas de funcionamento do consórcio público, enquanto o contrato de programa, como visto, estabelece a remuneração de serviços públicos remunerados pelo usuário e realizados por meio de cooperação interfederativa (SILVA, 2018).

2.2.4 Controle dos Consórcios Públicos

Os Consórcios Públicos estão sujeitos tanto ao controle interno quanto ao externo. Internamente, a Administração Pública cuida da avaliação de metas, da legalidade e da aplicação dos recursos públicos (Art. 74 da Constituição Federal). Externamente, recai sobre o Tribunal de Contas (Poder Legislativo) o controle da esfera administrativa dos consórcios públicos (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

A Lei dos consórcios, artigo 9º, parágrafo único, dispõe que o consórcio público está sujeito às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas e à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Neste ponto, é importante destacar que a atuação do controle interno e externo não exclui o controle social, promovido pela atuação de entidades civis e dos próprios cidadãos. Isso, exatamente pela importância dos consórcios para a resolução de problemas locais, na esfera da administração local, com abrangência territorial de mais de um município, ou seja, na promoção do desenvolvimento regional (ALLEBRANDT *et al*, 2017).

O controle da administração pública se manifesta de duas maneiras. É exercido, internamente, pela própria administração, ou externamente, por outros órgãos públicos e pelos cidadãos, na forma de controle social. Provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública é o controle social (EVANGESLISTA, 2010).

A efetivação do controle social pode ocorrer basicamente de duas formas. De um lado, o controle natural, executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que as integram, quer por meio das entidades representativas, como associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor. De outro, o controle institucional, exercidos por entidades e órgãos do Poder Público, instituídos para a defesa de interesses gerais da coletividade, como é o caso do Ministério Público, dos órgãos de ouvidoria e outros do gênero (CARVALHO FILHO, 2012).

A transferência de responsabilidade para a comunidade tem o poder de desenvolver o sentimento de que, quando as pessoas se reúnem para trabalhar, podem solucionar seus problemas e acabar com a dependência dos serviços públicos e o clientelismo. Vários contrastes foram observados entre os sistemas de serviços prestados por profissionais e os que são realizados pela própria comunidade (PEIXE, 2010).

No entanto, para que o controle social possa ocorrer é necessário que as informações da gestão das entidades públicas sejam divulgadas, de forma

tempestiva, permanente e de fácil acesso. Por isso é tão importante a transparência na gestão pública.

2.3 Transparência na Administração Pública

A transparência pública é um dos pilares da Responsabilidade na Administração Pública. A participação do cidadão, de forma direta, é fomentada pela disponibilização de dados e informações à sociedade, de forma completa e tempestiva.

2.3.1 A participação direta do cidadão na Administração Pública

O histórico da administração pública brasileira é conhecido por práticas que envolvem pouca ou nenhuma participação direta dos cidadãos no ciclo das políticas públicas. No entanto, uma recente teoria da Administração Pública aponta a participação direta dos cidadãos como uma alternativa para se desenvolver uma sociedade puramente democrática. O novo modelo, denominado *New Public Service* (Novo Serviço Público), ensina que é possível desenvolver maior participação, cidadania e *accountability* na sociedade (MENEGASSO; SALM; SANTOS, 2006).

A teoria do Novo Serviço Público está pautada em valores de cidadania e de participação e na crença de que o cidadão é capaz de tomar as decisões corretas, se concedida a oportunidade de participação na construção e implementação das políticas públicas. Desta forma, o cidadão é visto como um indivíduo que visa não só à satisfação de suas necessidades e de seus interesses privados, mas que busca também a construção de um bem comum (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Para que haja a participação do cidadão na administração pública, o governo deve possibilitar e criar oportunidades de diálogo, em que cidadãos e grupos comunitários possam ser ouvidos e possam contribuir para a construção das políticas públicas (MENEGASSO; SALM; SANTOS, 2006).

Para Denhardt e Denhardt (2003), o papel do agente público nesse contexto é o de engajar o cidadão no processo de participação. Para isso, faz-se necessário educar os cidadãos sobre a importância da democracia participativa e elevar o nível de transparência.

Outro ponto característico do Novo Serviço Público é a *accountability*. Para O'Donnell (1998), *accountability* é um termo que traduz a responsabilização

democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes, (democracia representativa - mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas.

De forma complementar, Miguel (2005) ensina que *accountability* expressa que o exercício da *accountability* se dá mediante o controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao crivo da população (*accountability* vertical).

No contexto do Novo Serviço Público, a *accountability* está relacionada à atribuição de co-responsabilidade aos co-produtores do bem comum, ou seja, órgãos públicos, privados, organizações sem fins lucrativos e comunidade pelas ações que praticam em conjunto e, dessa maneira, maiores serão as possibilidades de a ação alcançar um resultado positivo (ROBERTS, 2004).

Pelas definições apresentadas, nota-se que a *accountability* está diretamente relacionada à transparência. Somente se houver a disponibilização de dados e informações pelo poder público é que a sociedade poderá assumir seu papel no controle social. Para isso, o uso das tecnologias é fundamental para garantir a tempestividade para a efetiva responsabilização.

O uso da tecnologia e da tecnologia da informação é um meio promotor da participação direta do cidadão, o que, combinado à educação, pode promover maior engajamento cívico no processo de tomada de decisão e construção de políticas públicas (ROBERTS, 2004).

2.3.2 Direito à Transparência na Administração Pública

A Constituição Federal de 1988 legitimou o direito fundamental de acesso à informação e à transparência, visto atualmente como importantes dispositivos de legitimidade da ação estatal e a concretização do Estado democrático. O princípio da publicidade, que instrumentaliza o princípio da transparência está fundamentado

no artigo 37 da Carta Magna, quando dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (MEDEIROS; WACHELESKI, 2014).

O princípio da publicidade instrumentaliza o princípio da transparência, juntamente com outros importantes mecanismos de tutela do interesse público como a ação popular, habeas data e mandado de segurança. No entanto, o dever de transparência na administração pública ultrapassa a simples publicidade dos atos estatais, e exige, também, a instituição de canais de participação do cidadão na elaboração e decisão dos rumos da gestão pública (MEDEIROS; WACHELESKI, 2014).

A transparência pública também conta com outro importante dispositivo constitucional: o princípio do acesso à informação, previsto no art. 5.º, inciso XXXIII, que garante a participação do cidadão na fiscalização e na gestão pública. O direito fundamental à informação garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas a garantia de sigilo daquelas que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. Destaca-se que o dispositivo constitucional fixa o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção. O direito fundamental de acesso à informação foi regulamentado pela Lei Federal n.º 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação (MEDEIROS; WACHELESKI, 2014).

Sobre o papel da transparência, Figueiredo e Santos (2013) afirmam que a transparência é o instrumento pelo qual o cidadão pode acompanhar a gestão pública por intermédio da análise dos documentos e dos planejamentos propostos, fazendo que sua ação contribua com o crescimento da cidadania e da própria organização pública. Assim, com uma transparência da gestão governamental, essa transparência poderá contribuir com a redução dos desvios de verbas públicas e com a participação popular na aplicação do dinheiro público nas obras públicas.

A transparência é, portanto, um caminho que se abre entre os negócios do Estado e a população, é um dispositivo de incentivo à participação popular. Isso porque sinaliza para o povo que está em plena efervescência um Estado Democrático de Direito, no qual não há espaço para transações sigilosas por parte do poder público. Dessa forma, o cidadão terá ao seu alcance as informações sobre como se dá a aplicação dos recursos públicos e, ao mesmo tempo, disporá de

elementos técnicos para se certificar se realmente o gasto público foi efetivado com observância aos princípios constitucionais do regime democrático, como eficiência, efetividade, probidade administrativa e zelo no trato da coisa pública (MARTINS JÚNIOR, 2010).

Levando em consideração que a transparência pode ser avaliada em sua efetividade como a aproximação entre o governo e a população, uma transparência pública efetiva para a democracia seria aquela em que a tecnologia da informação é um ponto de fomento desta relação e que consegue a maior participação do cidadão na gestão das organizações do Estado, já que o cidadão é componente importante para o processo de tomada de decisão por parte dos gestores públicos (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

Para auxiliar a participação do cidadão surgiram os portais eletrônicos de acesso à informação pública, que são a forma moderna de interação entre governo e sociedade. Estes portais viabilizam a entrega de informações com clareza à população a respeito da aplicação dos recursos públicos e tomada de compromissos por parte da gestão pública. Além disso, fazem com que a cidadania seja exercida de uma forma mais ampla e segura por parte dos cidadãos, uma vez que estes passam a utilizar diversas fontes de interação com a gestão pública. Desta forma a sociedade passa a monitorar a efetivação das políticas públicas e, conseqüentemente, há uma cobrança mais democrática por melhores bens e serviços públicos (JAHNS; RAUPP, 2016).

Estes portais são denominados “de transparência” no qual o Estado os alimenta com informações sobre seus negócios públicos, a exemplo de contratos, convênios, assunção de compromissos de empréstimos a outros Estados, pedidos de empréstimos advindos de outros Estados, renúncias de receitas públicas, aplicação dos recursos públicos nas despesas públicas, nível de arrecadação de receitas frente às previstas e disponibilização do andamento das obras públicas. É uma plataforma eletrônica em que o ente público procura atender os normativos legais que exigem comunicação entre Estado e população, como a Lei Complementar Federal n.º 131/2009, que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (ABDALA; TORRES, 2016).

Por fim, quanto às normas de transparência, os consórcios públicos são obrigados a divulgar informações previstas na Lei Complementar Federal n.º

131/2009 (Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 – LRF); na Lei Federal n.º 12.527/2011 (lei de acesso à informação) e na Portaria STN n.º 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional, as quais são detalhadas nos tópicos seguintes.

2.3.3 Das obrigações de transparência previstas na Lei Complementar Federal n.º 131/2009

A Lei Complementar n.º 131/2009, chamada de Lei da Transparência (BRASIL, 2009), acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Federal n.º 101/2000). Já no primeiro artigo, ampliando os meios de transparência na administração pública, a Lei assim estabelece:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

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.” (NR)

Para este estudo o inciso II é o mais importante, pois trata de informações a serem disponibilizadas em tempo real por meios eletrônicos de acesso público, ou seja, os órgãos e entes públicos devem disponibilizar informações sobre a execução orçamentária e financeira em seus sítios eletrônicos.

O artigo 2º da referida lei estabeleceu quais as informações mínimas de receitas e despesas devem ser disponibilizadas:

Art. 2º A Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

As informações de divulgação obrigatória pela Lei de Transparência precisam estar obrigatoriamente disponíveis na internet, não necessariamente em um Portal da Transparência. No entanto, considerando as boas práticas já implementadas por outros Entes Públicos, é desejável concentrar as informações em um só local, por isso, os “portais da transparência” são recomendáveis e facilitam tanto para o cidadão, quanto para a administração pública o acesso e a gestão dos dados (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM, 2019)

2.3.4 Das obrigações de transparência previstas na Portaria STN 274/2016

Especificamente em relação aos consórcios públicos, a Portaria STN n.º 274/2016 trouxe diversas exigências de transparência, as quais são apresentadas no Quadro 2:

Quadro 2 - Exigências de transparência da Portaria STN n.º 274/2016

<p>Art. 14 Para fins de transparência na gestão fiscal, o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, aos seguintes documentos:</p>	<p>I – o orçamento do consórcio público; II – o contrato de rateio; III – as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação; e IV – os seguintes demonstrativos fiscais: a) Do Relatório de Gestão Fiscal: 1) Demonstrativo da Despesa com Pessoal; 2) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; e 3) Demonstrativo dos Restos a Pagar. b) Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária: 1) Balanço Orçamentário; 2) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção.</p>
<p>Art. 15 Para fins de cumprimento dos incisos II e III, do parágrafo único, do art. 48 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e sua respectiva regulamentação, o consórcio público:</p>	<p>2) divulgar as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por meio de portal eletrônico centralizado no âmbito do Ente da Federação que o represente.</p>

Fonte: Adaptado de Confederação Nacional dos Municípios - CNM, 2019

Observa-se que as exigências da Portaria STN n.º 274/2016 complementam as exigências da Lei Complementar n.º 131/2009, além de dirimir qualquer dúvida em relação à aplicação da Lei de Transparência aos consórcios públicos.

A Controladoria Geral da União, em 2013, esclareceu que não é necessariamente obrigatório que as informações dos órgãos da administração indireta estejam no mesmo portal da transparência do ente político (União, Estados e Municípios), cada entidade pode publicar suas informações de forma independente. O consórcio público é equiparado a uma autarquia (art. 16 da Lei

11.107/2005 e art. art. 2º, I, do Decreto 6.017/2007), sendo assim, podem ter seus próprios portais da transparência, independente dos portais dos seus Entes consorciados. De todo modo, é desejável que todas as informações concernentes ao consórcio também sejam disponibilizadas nos portais dos Entes consorciados. Em termos de transparência, quanto mais publicidade melhor (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM, 2019).

2.3.5 Das obrigações de transparência previstas na Lei Federal n.º 12.527/2011

Assim como a Lei Complementar Federal n.º 131/20019 a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei federal n.º 12.527/2011) também dispõe sobre informações públicas que devem ser disponibilizadas em meios eletrônicos.

O artigo 8º, § 1º da LAI traz o rol mínimo de informações que são de disponibilização obrigatória pelos entes públicos. Estas informações devem estar obrigatoriamente disponíveis na internet. A seguir apresenta-se o Quadro 3, com as informações exigidas pela LAI:

Quadro 3 - Exigências de transparência da Lei Federal n.º 12.527/2011

<p>Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.</p> <p>§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:</p> <p>§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) registro das competências e estrutura organizacional; 2) endereços e telefones das respectivas unidades; 3) horários de atendimento ao público; 4) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; 5) registros das despesas; 6) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, 7) todos os contratos celebrados; 8) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e 9) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei Federal n.º 12527/2011(LAI).

O Quadro 3 traz todas as exigências de transparência ativa da LAI. É importante mencionar que para esta pesquisa serão consideradas somente as exigências de transparência ativa.

Transparência ativa é o dever que as entidades e seus órgãos públicos têm de divulgar informações de forma espontânea, independente de requerimento. É a obrigação que o Ente público tem de divulgar por iniciativa própria as informações

mínimas previstas na LC 131/2009, na LAI e na Portaria 274/2016 da STN (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM, 2019).

Todas as exigências dispostas na LC 131/2009, na LAI e na Portaria 274/2016 da STN estão consolidados em um quadro, utilizado como um *check list* para verificação do cumprimento das normas de transparência ativa pelos consórcios públicos catarinenses.

Feita a apresentação da base teórica desta pesquisa, passa-se para a apresentação da metodologia adotada.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia adotada neste estudo tem como objetivo obter um diagnóstico sobre a transparência dos consórcios públicos em Santa Catarina para que se possa identificar ações para melhorar o nível de transparência destas entidades. A coleta de dados foi realizada no sistema e-Sfinge do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e nos portais de transparência dos consórcios públicos catarinenses.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa, quanto à natureza, é considerada uma pesquisa aplicada, pois foi desenvolvida a partir de dados e informações reais coletados nos sítios eletrônicos dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses e teve como objetivo gerar diagnóstico sobre a transparência nos consórcios públicos. Entende-se por pesquisa aplicada aquela direcionada à geração de conhecimento para solução de problemas específicos, orientada à busca da verdade para determinada aplicação prática em situação particular (NASCIMENTO; SOUZA, 2016).

Quanto aos fins, esta pesquisa, em relação ao objetivo geral, possui caráter descritivo, pois o assunto já é conhecido e o objetivo é proporcionar uma nova visão sobre esta realidade já existente. A abordagem descritiva implica na descrição das características de uma determinada população. Uma das características mais significativas neste tipo de pesquisa é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados (GIL, 2007).

Quanto aos meios, esta pesquisa é considerada estudo de caso, do tipo casos múltiplos, uma vez que faz uma análise comportamental em diversas organizações públicas. De acordo com Yin (2001), o estudo de caso pode ser restrito a uma ou a várias unidades, caracterizado como único ou múltiplo. Dentre os tipos de unidades poderão ser estudados organizações, processos, programas, instituições, comunidades e outros. O estudo de casos múltiplos tem provas mais convincentes, sendo visto como mais robusto.

Quanto à abordagem utilizada, este estudo é predominantemente quantitativo, uma vez que foram utilizadas análises estatísticas para quantificação do cumprimento das exigências normativas por parte dos consórcios públicos. Uma pesquisa é considerada quantitativa, segundo Raupp e Beuren (2003), quando há emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos

dados. Os autores ainda afirmam que esse procedimento se preocupa com o comportamento geral dos acontecimentos.

Feita a classificação da pesquisa, passa-se ao delineamento do estudo. Para Gil (2007), o delineamento da pesquisa representa o confronto entre a teoria e os fatos, em verdade, é uma estratégia ou plano geral que determine as operações necessárias para fazê-lo. Além disso, constitui a etapa em que o pesquisador passa a considerar a aplicação dos métodos que proporcionem os meios técnicos para a investigação.

Em relação aos procedimentos técnicos, é classificada como pesquisa documental. A pesquisa documental é aquela em que são analisados documentos de fontes primárias, ou seja, aqueles que ainda não sofreram análises (GIL, 2007). Esta pesquisa é documental no sentido de que foram analisados documentos de fontes secundárias, como os relatórios de consórcios públicos cadastrados no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e os dados publicados nos portais de transparências dos consórcios públicos catarinenses.

Os dados secundários (segunda-mão) são aqueles que de alguma forma já foram analisados (GIL, 2007). Os dados utilizados nesta pesquisa são considerados secundários porque as informações foram coletadas em sítios eletrônicos e não diretamente em sistemas de informações das organizações estudadas.

3.2 Universo e Amostra

Quanto à delimitação do estudo, Raupp e Beuren (2003) descreve que um problema deve ser delimitado a uma dimensão viável e ser preciso quanto aos limites de sua aplicabilidade. Neste sentido, foi feito um censo, analisando todos os elementos do universo da pesquisa, com o objetivo de se ter um diagnóstico situacional amplo e sem margem de erro.

3.3 Coleta e Análise de Dados

Devido à limitação temporal, a coleta de dados foi realizada durante o mês de fevereiro de 2021. Registra-se que os dados utilizados para a realização desta pesquisa são de pública veiculação com o objetivo de se evidenciar o livre acesso aos dados e informações da administração pública por parte de quaisquer cidadãos.

Para a coleta estruturada dos dados utilizados nesta pesquisa, foram elaborados os três quadros seguintes (Quadro 4, Quadro 5 e Quadro 6):

Quadro 4 – Itens analisados quanto ao art. 2º da LC n.º 131/2009

Itens analisados	Respostas possíveis		
	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu parcialmente
Meio eletrônico de acesso público (portal eletrônico oficial) para liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.			
Quanto à despesa: disponibilização de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.			
Quanto à receita: disponibilização, em tempo real, do lançamento e do recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.			

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quadro 5 – Itens analisados quanto ao Art. 8º da LAI

Itens analisados	Respostas possíveis		
	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu parcialmente
Registro das competências e estrutura organizacional			
Endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público			
Registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros			
Registros de despesas (no mínimo com periodicidade mensal)			
Informações referentes a procedimentos licitatórios			
Informações sobre os contratos celebrados			
Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras			

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quadro 6 – Itens analisados quanto à Portaria STN n.º 274/2016

Itens analisados	Respostas possíveis		
	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu parcialmente
Orçamento do Consórcio			
Contratos de Rateio			
Demonstrações Contábeis			
Relatório de Gestão Fiscal			
Relatório Resumido de Execução Orçamentária			

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Estes quadros foram preenchidos para cada busca nos portais de transparência de cada consórcio que faz parte da presente pesquisa.

Por fim, após a coleta, os dados foram analisados de forma a expor se os consórcios públicos do estado de Santa Catarina estão divulgando as informações exigidas pelas normas que versam sobre transparência e acesso à informação.

3.4 Limitações da Pesquisa

Os resultados encontrados nesta pesquisa não podem ser generalizados para o universo dos consórcios brasileiros, pois as regiões brasileiras apresentam diferentes realidades com relação à transparência pública.

Cabe salientar que os dados analisados neste estudo são referentes a um período específico (01/02/2021 a 14/02/2021), então, qualquer alteração nos sítios eletrônicos dos consórcios públicos catarinenses fora desse período não são consideradas na conclusão advinda da análise dos dados coletados. Trata-se de um retrato momentâneo sobre a capacidade de os consórcios públicos serem transparentes quanto às contas públicas. É razoável pressupor que os resultados encontrados na pesquisa poderão sofrer modificações no futuro.

Outro fator limitante é fato de que, caso o consórcio público estivesse com problemas técnicos que ocasionasse a indisponibilização dos dados em seus portais de transparência ou que estivesse ocasionado a indisponibilização de todo seu sítio eletrônico no período de coleta de dados, a avaliação feita nesta pesquisa pode não refletir a realidade para algum consórcio em específico.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo apresenta a lista de entidades que fazem parte desta pesquisa e os dados coletados nos sítios eletrônicos oficiais dessas entidades. Também apresenta a análise do confronto entre os dados coletados e o dever de prestar contas, relacionado à transparência nos consórcios públicos.

4.1 Consórcios pesquisados

O universo desta pesquisa são todos os consórcios públicos intermunicipais catarinenses. A consulta dos consórcios públicos intermunicipais ativos do Estado de Santa Catarina foi feita no sistema e-Sfinge (Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão) do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. A consulta foi feita na data de 31 de janeiro de 2021, de forma que as entidades que fazem parte desta pesquisa são todos os consórcios públicos intermunicipais catarinenses com registro ativo no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na referida data.

A supracitada consulta resultou na identificação de 60 consórcios ativos, conforme lista constante no Quadro 7:

Quadro 7 – Lista de consórcios públicos intermunicipais catarinenses pesquisados

Ordem	Nome do consórcio
1	Consórcio intermunicipal multifinalitário de gestão pública da AMESC
2	Consórcio intermunicipal multifinalitário dos municípios da AMFRI - CIM - AMFRI
3	Consórcio intermunicipal de infraestrutura rodoviária da AMESC - CINFRA
4	Consórcio intermunicipal multifinalitário dos municípios da AMUREL - CIM - AMUREL
5	Consórcio intermunicipal caminhos dos cânions do sul
6	Consórcio da região do rio sargento de integração municipal - CRESIM
7	Consórcio intermunicipal do serviço socioassistencial de alta complexidade - modalidade abrigo institucional
8	Consórcio intermunicipal de desenvolvimento regional - CONDER
9	Consórcio intermunicipal de ass. social e saúde de turvo e municípios limítrofes - CIASS
10	Consórcio intermunicipal de atenção psicossocial - CIAPS
11	Consórcio de desenvolvimento do planalto norte - CODEPLAN
12	Cons. intermunicipal de acolhimento institucional na modalidade de abrigo institucional
13	Consórcio intermunicipal de atenção à sanidade agropecuária da região carbonífera de SC - CIASAMREC
14	Consórcio intermunicipal velho coronel - CVC
15	Consórcio intermunicipal multifinalitário dos municípios - CIM-AMAVI
16	Consórcio intermunicipal de saúde - CISAMREC
17	Consórcio intermunicipal abrigo casa lar - CIALAR
18	Consórcio do vale do rio tijucas - CONVALE
19	Consórcio intermunicipal de desenvolvimento da infraestrutura rodoviária - CIDIR

Ordem	Nome do consórcio
20	Consórcio intermunicipal de serviço socioassistencial casa lar pequeno príncipe
21	Consórcio intermunicipal serra catarinense - CISAMA
22	Consórcio intermunicipal de desenvolvimento econômico social e meio ambiente - CIDEMA
23	Consórcio intermunicipal do médio vale do Itajaí - CIMVI
24	Consórcio intermunicipal de gestão pública do vale do Itapocu - CIGAMVALI
25	Consórcio intermunicipal de saúde dos municípios da região do contestado - CIS-AMURC
26	Consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural - consórcio integrar
27	Consórcio de informática na gestão pública municipal - CIGA
28	Consórcio intermunicipal de saneamento ambiental - CISAM SUL
29	Consórcio intermunicipal de apoio criança e adolescente de Jaguaruna, Sangão e treze de maio - CIACA
30	Consórcio intermunicipal de desenvolvimento - CIDE
31	Agência intermunicipal de regulação, controle e fisc. de serv. públicos municipais do médio vale do Itajaí
32	Agência reguladora intermunicipal de saneamento - ARIS
33	Consórcio integrado de gestão pública do entre rios - CIGAAMERIOS
34	Consórcio intermunicipal dos serviços municipais de saneamento ambiental - CISAM
35	Consórcio municipal de turismo da costa verde & mar - CITMAR
36	Consórcio intermunicipal de sanidade animal e segurança alimentar - CONSAD
37	Consórcio interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA
38	Consórcio intermunicipal das águas
39	Consórcio intermunicipal de abrigo para criança e adolescente - CIACA
40	Cons. intermunicipal de processamento de lixo urbano - CIPLU
41	Consórcio intermunicipal das nascentes - CIN
42	Consórcio intermunicipal do contestado - COINCO
43	Consórcio intermunicipal da bacia hidrográfica do rio canoinhas - consórcio bem-te-vi
44	Consórcio intermunicipal de gestão ambiental participativa do Alto Uruguai catarinense
45	Consórcio intermunicipal de resíduos sólidos urbanos da região sul - CIRSURES
46	Consórcio intermunicipal de gerenciamento ambiental - IBERÊ
47	Consórcio intermunicipal de saúde do oeste de Santa Catarina - CIS-AMOSC
48	Consórcio intermunicipal de saúde do médio vale do Itajaí - CISAMVI
49	Consórcio intermunicipal de saúde do nordeste de Santa Catarina - CIS-NORDESTE/SC
50	Consórcio intermunicipal quiriri
51	Consórcio intermunicipal de saúde da amerios - CIS-AMERIOS
52	Consórcio intermunicipal de saúde do alto vale do rio do peixe - CIS - AMARP
53	Consórcio intermunicipal de saúde - CIS-AMESC
54	Consórcio intermunicipal de saúde do Alto Uruguai catarinense - CIS-AMAUC
55	Consórcio intermunicipal de saúde da região da foz do rio Itajaí - CIS-AMFRI
56	Consórcio intermunicipal de saúde do extremo oeste de SC - CIS-AMEOSC
57	Consórcio intermunicipal de saúde da amurel - CIS-AMUREL
58	Consórcio intermunicipal de saúde da microrregião da amures - CISAMURES
59	Consórcio intermunicipal de saúde do alto vale do Itajaí - CIS-AMAVI
60	Consórcio intermunicipal de saúde do meio oeste catarinense - CIS/AMMOC

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base em dados extraídos do sistema e-Sfinge.

A partir da lista apresentada, iniciou-se a busca pelos portais eletrônicos oficiais de cada consórcio. A coleta de dados ocorreu no período de 01/02/2021 a 14/02/2021.

4.2 Dados coletados nos sítios eletrônicos oficiais

Para que se tenha uma visão ampla da coleta de dados, os itens das exigências normativas, apresentados nos Quadros 4, 5 e 6, foram consolidados no Quadro 8 (seguinte), com os respectivos resultados das pesquisas efetuadas na internet.

As respostas para cada item foram apresentadas em números absolutos (quantidade de consórcios que cumpriram, não cumpriram ou cumpriram parcialmente as exigências normativas) e em percentual em relação ao total de consórcios participantes desta pesquisa (60 consórcios no total). Ressalta-se que o quadro completo da coleta de dados pode ser visualizado no APÊNDICE A.

Quadro 8 – Diagnóstico da situação dos portais de transparência dos consórcios públicos catarinenses

Ordem	Itens de divulgação obrigatória (exigência normativa)	Dados coletados		
		Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu parcialmente
Item 1	Meio eletrônico de acesso público (portal eletrônico oficial) para liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.	42	18	0
		70,00%	30,00%	0,00%
Item 2	Quanto à despesa: disponibilização de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.	17	43	0
		20,00%	80,00%	0,00%
Item 3	Quanto à receita: disponibilização, em tempo real, do lançamento e do recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”	17	43	0
		20,00%	80,00%	0,00%
Item 4	Registro das competências e estrutura organizacional	15	38	7
		25,00%	63,33%	11,67%
Item 5	Endereços e telefones de suas unidades	27	24	9
		45,00%	40,00%	15,00%

Ordem	Itens de divulgação obrigatória (exigência normativa)	Dados coletados		
		Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu parcialmente
Item 6	Horários de atendimento ao público	23	37	0
		38,33%	61,67%	0
Item 7	Registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.	14	36	10
		23,33%	60,00%	16,67%
Item 8	Registros de despesas (no mínimo com periodicidade mensal).	21	39	0
		35,00%	65,00%	0,00%
Item 9	Informações referentes a procedimentos licitatórios.	22	26	12
		36,67%	43,33%	20,00%
Item 10	Informações sobre os contratos celebrados.	13	34	13
		21,67%	56,66%	21,67%
Item 11	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.	7	39	14
		11,67%	65,00%	23,33%
Item 12	Orçamento do Consórcio.	16	40	4
		26,66%	66,67%	6,67%
Item 13	Contratos de Rateio.	20	37	3
		33,33%	61,67%	5,00%
Item 14	Demonstrações Contábeis.	11	42	7
		18,33%	70,00%	11,67%
Item 15	Relatório de Gestão Fiscal.	9	51	0
		15,00%	85,00%	0,00%
Item 16	Relatório Resumido de Execução Orçamentária.	9	51	0
		15,00%	85,00%	0,00%

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Ao analisar o Quadro 8, nota-se que os consórcios públicos intermunicipais catarinenses, em geral, não incentivam a transparência e a participação dos cidadãos em suas gestões.

Para corroborar essa afirmação, ressalta-se alguns dados que foram apresentados no Quadro 8 e que merecem destaque: 80,00% dos consórcios pesquisados não divulgam, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira (execução de receitas e despesas); 85% não divulgam o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO); 70% não divulgam as demonstrações contábeis; 66,67% não divulgam o orçamento; 65,00% não divulgam os registros de despesas (com periodicidade mensal) nem divulgam dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; 61,67% não divulgam os seus contratos de rateio, nem os

horários de atendimento ao público de suas unidades; e 30% não possuem sítios eletrônicos oficiais.

Em uma análise inicial, esses números revelam que algumas vantagens das ações consorciadas, utilizadas como argumentos para a criação e o fomento dessas estruturas organizacionais, como a elevação dos níveis de transparência e a melhoria na fiscalização da ação governamental por parte da sociedade - apontadas por Vaz (2000) - não têm sido exploradas pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses.

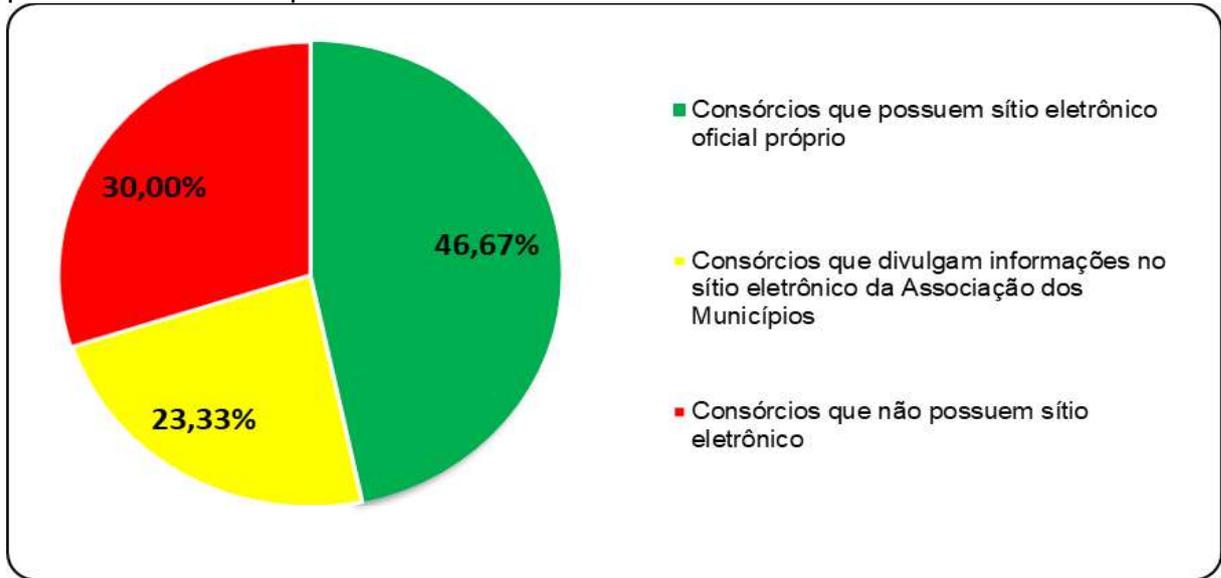
Além disso, os dados coletados apontam que os consórcios públicos intermunicipais catarinenses não incentivam a participação cidadã, uma vez que não engajam o cidadão no processo de participação, não fomentam a democracia participativa e nem possuem um alto nível de transparência. A situação encontrada vai de encontro ao papel do gestor público, conforme ensina Denhardt e Denhardt (2003).

Apresentadas as primeiras impressões, passa-se à análise detalhada dos itens apresentados no Quadro 8.

4.3 Divulgação de informações em sítios eletrônicos oficiais

A busca pelos portais eletrônicos oficiais dos consórcios listados no Quadro 7 foi feita por intermédio do buscador google[®]. Os nomes dos consórcios foram digitados na barra do buscador e os resultados foram analisados com a finalidade de identificar se os consórcios públicos possuíam um portal eletrônico oficial para divulgação das informações listadas nos Quadros 4, 5 e 6. O resultado foi consolidado no Gráfico 1:

Gráfico 1: Divulgação de informações em sítios eletrônicos oficiais pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor.

O Gráfico 1 demonstra que dos 60 consórcios participantes desta pesquisa, 42 (70% do total) divulgam informações por intermédio de sítios eletrônicos, dos quais 28 (46,67% do total) possuem um sítio eletrônico próprio e 14 (23,33% do total) divulgam suas informações em sítios eletrônicos da Associação de Municípios da região da qual fazem parte.

Do total, 70% dos consórcios fazem divulgação de informações por intermédio de sítios eletrônicos (ainda que alguns tenham feito a divulgação por intermédio do sítio eletrônico de outras organizações). No entanto, registra-se que, durante a busca por dados nos portais eletrônicos, ficou evidente que o espaço destinado à transparência dos consórcios que utilizam o sítio eletrônico da Associação Regional de Municípios para divulgação de suas informações tende a ser mais pobre em conteúdo em relação aos consórcios que mantêm um sítio eletrônico próprio.

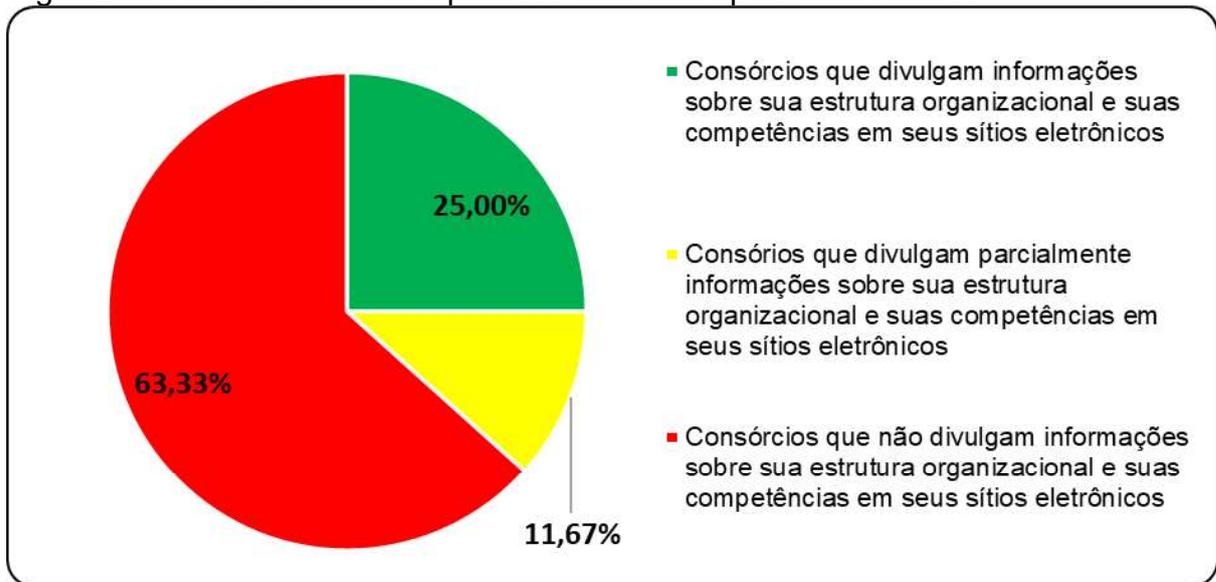
Considera-se crítica a situação encontrada, pois todos os consórcios deveriam ter um portal eletrônico de acesso à informação pública, que, de acordo com Jahns e Raupp (2016), são a forma moderna de interação entre o governo e a sociedade. Além disso, a situação encontrada se distancia da ideal porque, ainda de acordo com os supracitados autores, por intermédio dos portais de transparências, a sociedade passa a monitorar a efetivação das políticas públicas e, conseqüentemente, há uma cobrança mais democrática por melhores bens e serviços públicos. Sem portal eletrônico, a participação social resta prejudicada.

Diante do cenário apresentado, para elevar os níveis de transparência, sugere-se que os consórcios públicos intermunicipais mantenham um sítio eletrônico próprio, com um portal da transparência e acesso a informações, destinado a incentivar a participação dos cidadãos na gestão consorciada. Além disso, é importante que cada município consorciado disponibilize um *link* de acesso às informações de cada consórcio do qual participe.

4.4 Divulgação de informações sobre competências, estrutura e funcionamento dos consórcios

Com relação à divulgação das informações sobre as competências e a estrutura organizacional dos consórcios, a consulta aos sítios eletrônicos das entidades listadas no Quadro 7 resultou nos dados dispostos no Gráfico 2:

Gráfico 2: Divulgação de informações sobre as competências e a estrutura organizacional dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



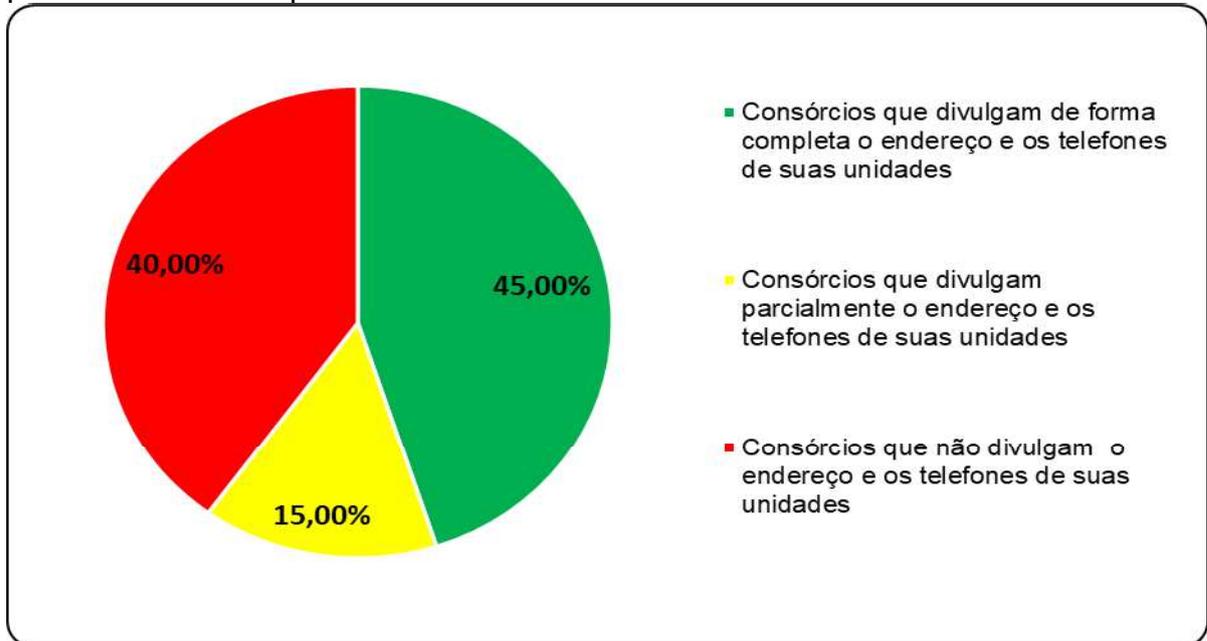
Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 2 demonstra que 63,33% (38) dos consórcios participantes desta pesquisa não divulgam informações sobre suas competências institucionais e sobre suas estruturas organizacionais em seus sítios eletrônicos oficiais. Considera-se que o percentual é demasiado, visto que se trata de informações de simples obtenção e divulgação.

Quando uma entidade pública deixa de divulgar suas competências institucionais e sua estrutura organizacional ela dificulta o acesso aos serviços públicos por parte dos usuários e dificulta o exercício do controle social.

Quanto à divulgação do endereço e dos números de telefone de suas unidades organizacionais, os dados pesquisados foram consolidados no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Divulgação do endereço e telefone das unidades dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses

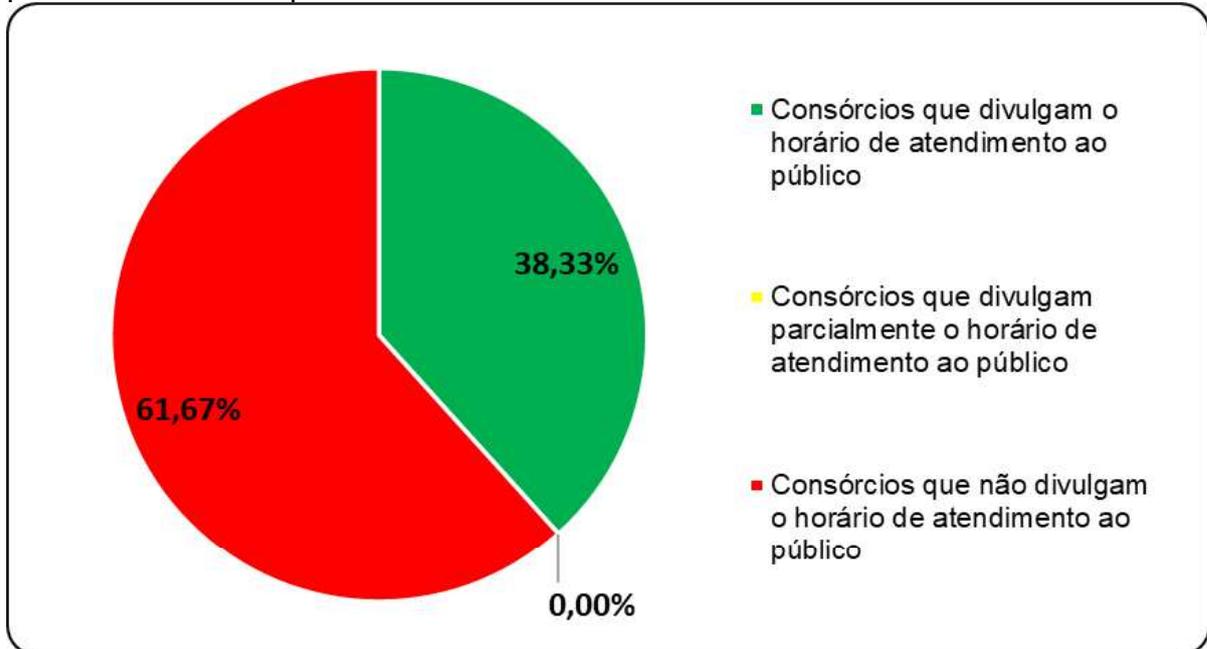


Fonte: Elaborado pelo Autor

Ao analisar o Gráfico 3, percebe-se que 40% (24) dos consórcios não divulgam informações básicas, como endereços e telefones de suas unidades. Esse fato impõe dificuldades aos cidadãos que buscam atendimento naqueles consórcios e dificulta a busca por acesso à informação. Constata-se aqui, portanto, mais um obstáculo para o exercício do controle social.

Quando o tema pesquisado foi a divulgação do horário de atendimento ao público pelos consórcios públicos participantes desta pesquisa, o resultado foi apresentado no Gráfico 4:

Gráfico 4 - Divulgação do horário de atendimento ao público pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 4 mostra que somente 38,33% (23) dos consórcios divulgam seus horários de atendimento ao público. Esse dado é preocupante e pode causar diversos transtornos aos usuários dos serviços oferecidos por esses consórcios, pois um cidadão hipotético pode vir a se deslocar por longas distâncias em busca de atendimento e encontrar as unidades fechadas, pois não localizou o horário de atendimento ao público de um consórcio específico.

Ficou evidente que, de forma geral, os consórcios públicos catarinenses criam obstáculos para a instituição de canais de participação do cidadão (não divulgam endereço, telefone e horários de funcionamento, por exemplo). Esse cenário vai de encontro ao dever de transparência na administração pública, que, conforme ensina Medeiros e Wacheleski (2014), ultrapassa a simples publicidade dos atos estatais, e exige, também, a instituição de canais de participação do cidadão na elaboração e decisão dos rumos da gestão pública.

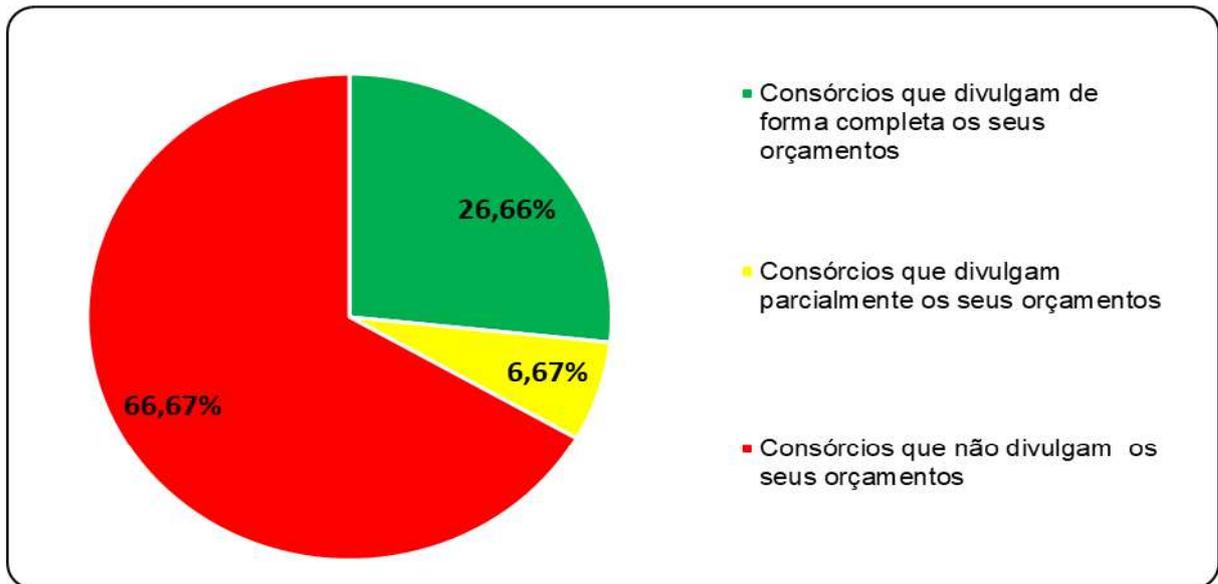
Por fim, é importante lembrar que, ao deixar de criar oportunidades de diálogos com o cidadão, os consórcios deixam de incentivar a participação cidadã na construção de políticas públicas, conforme defendem Menegasso, Salm e Santos (2006).

4.5 Divulgação de informações sobre a execução financeira e orçamentária

A busca nos sítios eletrônicos dos entes participantes desta pesquisa revelou que 66,67% (40) dos consórcios não divulgam os seus orçamentos (quadro de receitas previstas e despesas fixadas).

Além disso, 6,67% (4) dos consórcios divulgam os seus orçamentos de forma parcial. Nesta categoria (consórcios que divulgam parcialmente os seus orçamentos) foram classificados os consórcios que divulgaram apenas as receitas previstas ou somente as despesas fixadas. Nessa categoria também foram classificados os consórcios que haviam divulgado os orçamentos de anos anteriores, mas que não divulgaram os orçamentos referentes aos exercícios de 2020 e/ou 2021. Os dados foram consolidados no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Divulgação do orçamento pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor

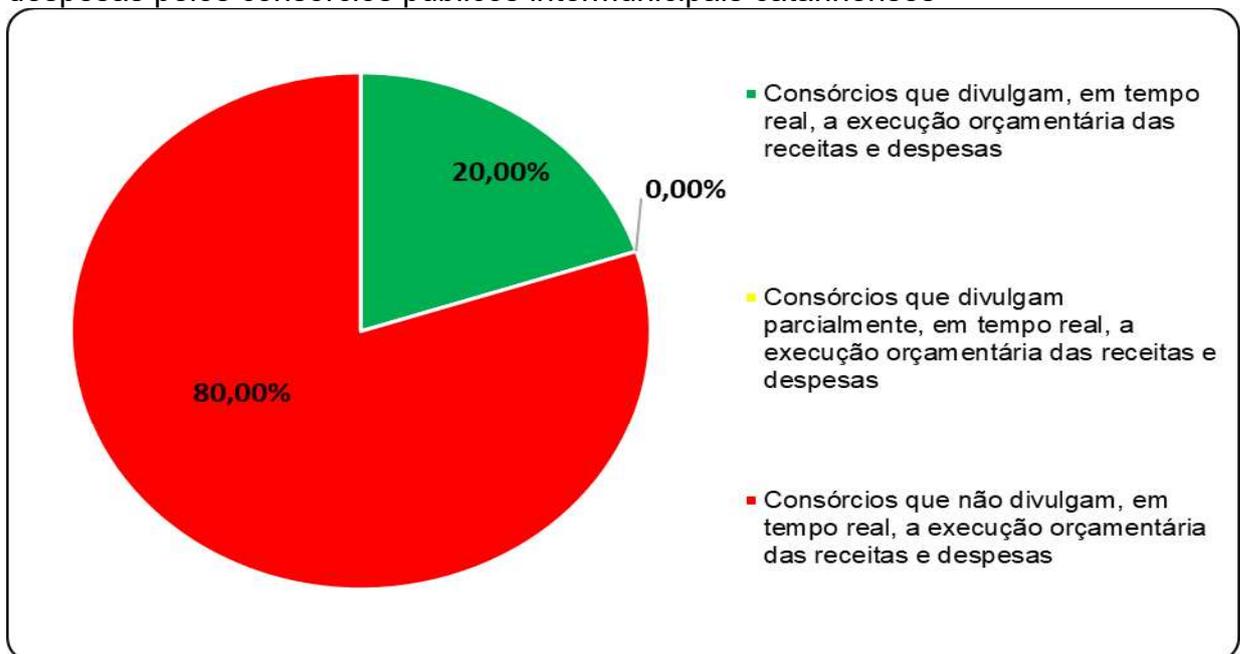
O Gráfico 5 também informa que apenas 26,66% (16) dos consórcios divulgam de forma completa os seus orçamentos anuais (o orçamento completo de todos os exercícios).

Neste ponto, percebe-se o baixo nível de transparência dos consórcios públicos catarinenses em relação aos seus instrumentos de planejamento. A situação encontrada vai de encontro aos ensinamentos de Figueiredo e Santos (2013), que entendem que a transparência é o instrumento pelo qual o cidadão pode acompanhar a gestão pública por intermédio da análise dos documentos e dos

planejamentos propostos, fazendo que sua ação contribua com o crescimento da cidadania e da própria organização pública.

Já quanto à disponibilização, em tempo real, dos dados referentes à execução orçamentária das receitas e despesas dos consórcios públicos catarinenses, a pesquisa revela que o percentual de consórcios que não divulgam esse tipo de informação é ainda maior, 80,00% (42). Os dados consolidados sobre esse item foram incluídos no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Divulgação, em tempo real, da execução orçamentária das receitas e despesas pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses

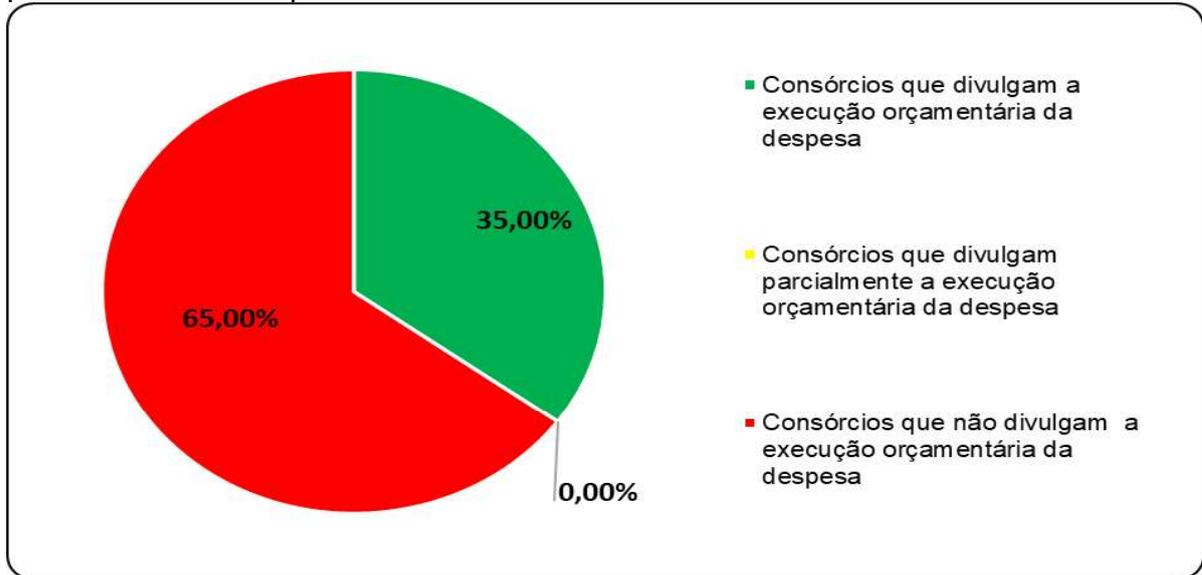


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A Leitura do Gráfico 6 sinaliza que a divulgação em tempo real da execução orçamentária vem sendo negligenciada pela maioria dos consórcios públicos catarinenses. Essa conduta é preocupante e faz com que o controle simultâneo das receitas e despesas por parte da sociedade seja prejudicado.

Já com relação à divulgação de dados sobre a execução orçamentária das despesas de forma periódica (com periodicidade no mínimo mensal), o percentual de consórcios que ignoram essa exigência é de 65% (39), enquanto os consórcios que fazem a divulgação desse item somam 35% (21), conforme dados consolidados no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Divulgação da execução orçamentária das despesas pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses

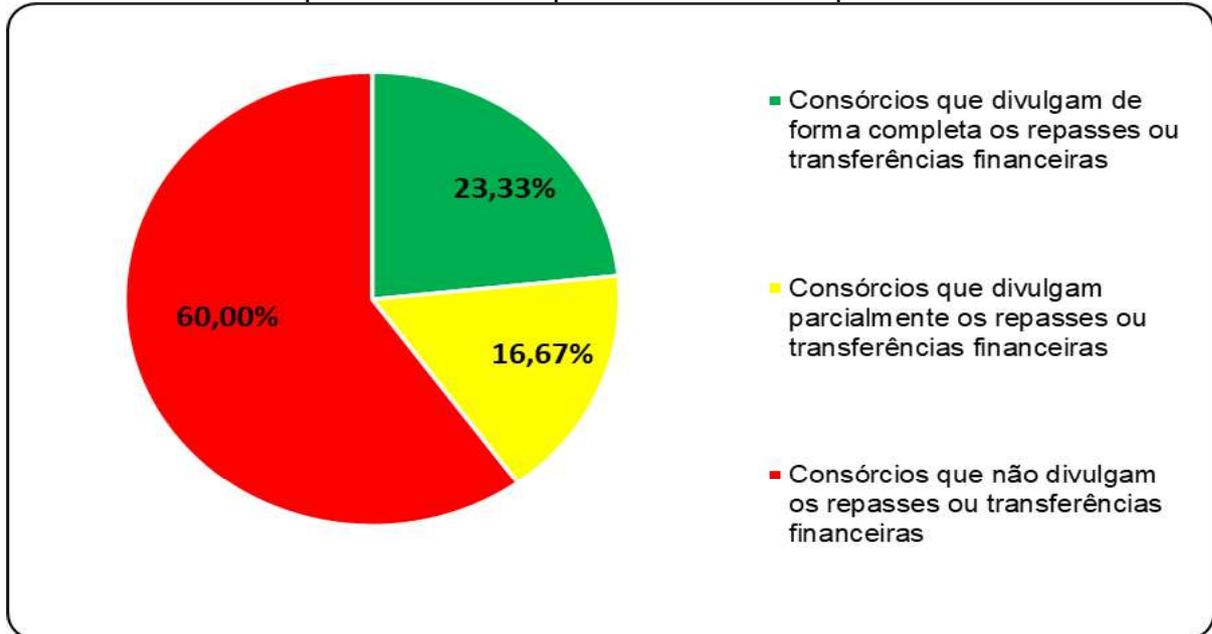


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A análise da divulgação das informações orçamentárias nos sítios eletrônicos oficiais dos consórcios públicos catarinenses revela que, no geral, os dados divulgados são insuficientes e intempestivos. Parece não haver esforços para que a transparência seja a regra.

Quanto à divulgação de informações sobre os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros efetuados pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses, a consulta aos sítios eletrônicos resultou nos dados consolidados no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Divulgação dos registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor.

O Gráfico 8 evidencia que a maioria dos consórcios públicos catarinenses (60%, 36 consórcios) não divulgam informações completas sobre os repasses e transferências financeiras. Além disso, 16,67% (10) divulgam apenas informações parciais sobre o tema. Foram classificados na categoria de “consórcios que divulgam parcialmente os repasses ou transferências financeiras” aqueles que divulgaram alguma informação sobre o assunto no sítio eletrônico (nos relatórios de gestão, por exemplo), mas que não apresentaram um relatório completo dos repasses ou transferências ocorridas.

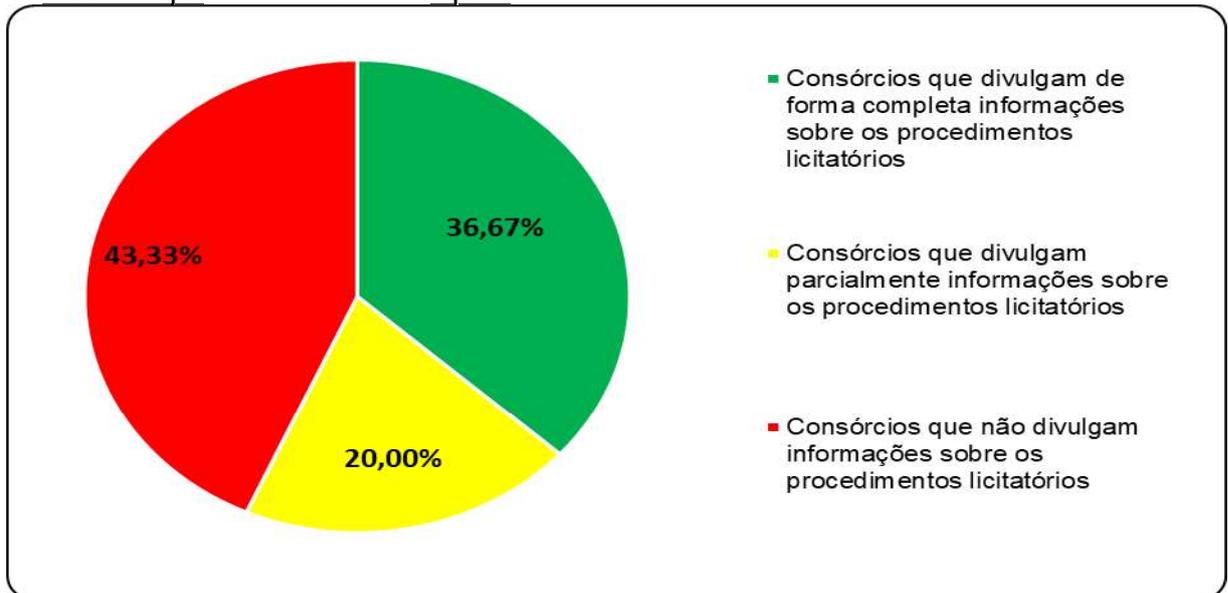
A falta de divulgação de repasses e transferência pode provocar a execução de orçamentos paralelos, executados longe dos olhos da sociedade e longe dos olhos dos órgãos de controle.

Diante do cenário apresentado sobre a divulgação de informações sobre a execução financeira e orçamentária dos consórcios públicos catarinenses, verifica-se que o princípio constitucional da publicidade está sendo desobedecido pela maioria dos consórcios públicos catarinenses. Neste ponto é importante lembrar as lições de Gasparini (2012), quando afirma que os princípios devem estar sempre presentes, pois servem de pauta, de fundamento da atividade administrativa. Se ignorados ou desvirtuados no exercício da gestão pública, conferem ilegitimidade à atividade administrativa.

4.6 Divulgação de informações sobre licitações, contratos e programas

A busca nos sítios eletrônicos dos entes participantes desta pesquisa revelou que 43,33% (26) dos consórcios não divulgam informações sobre procedimentos licitatórios que executam (editais de licitações e seus respectivos resultados). Os dados sobre esse item estão no Gráfico 9, a seguir.

Gráfico 9 - Divulgação de informações sobre os procedimentos licitatórios pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor.

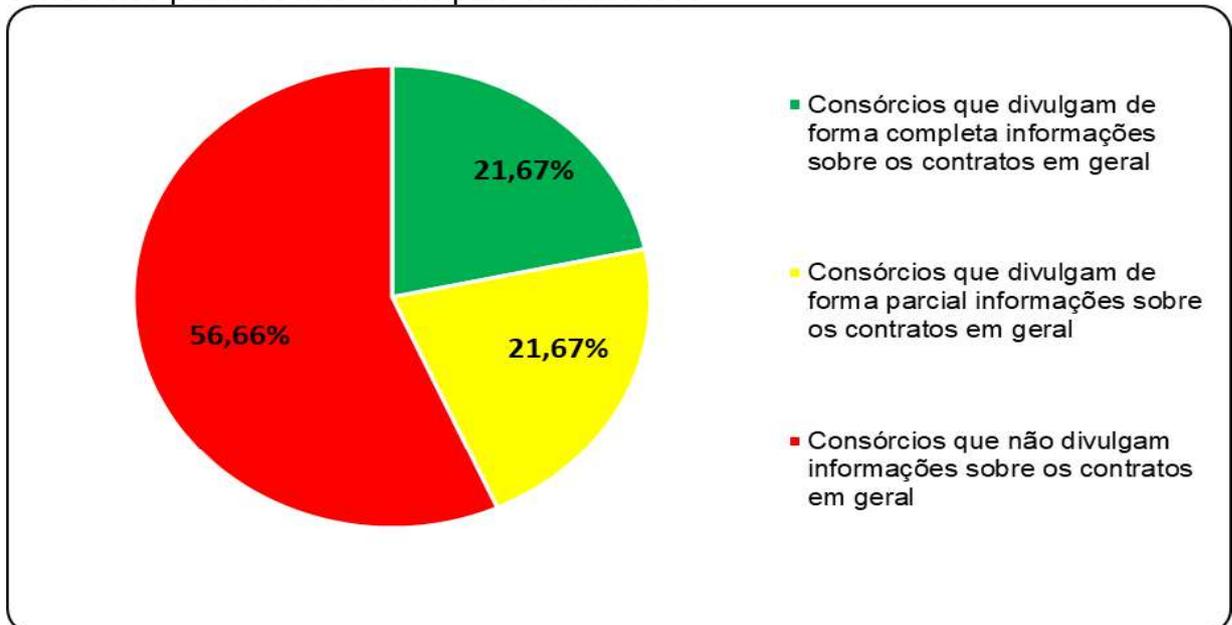
O Gráfico 9 também demonstra que 20% (12) dos consórcios divulgam somente uma parte das informações relacionadas a seus procedimentos licitatórios. Foram classificados na categoria de “consórcios que divulgam parcialmente as informações sobre os procedimentos licitatórios” aqueles que divulgaram apenas os editais de licitação, sem informar dados sobre os resultados (homologação e adjudicação, por exemplo) e aqueles consórcios que não divulgam as informações em todos os anos (alguns consórcios só apresentavam informações do ano corrente ou apenas de anos anteriores a 2020, por exemplo).

Os consórcios que divulgam as informações sobre seus procedimentos licitatórios de forma completa representam 36,67% (22) dos consórcios participantes da pesquisa. As informações sobre licitações são muito úteis ao controle social, principalmente aos observatórios sociais, que fazem a análise desses instrumentos jurídicos. A ausência de divulgação de informações por parte dos consórcios eleva o

risco de fraudes nas licitações dos consórcios, e, conseqüentemente, põe em risco o patrimônio público e a lisura dos processos.

Com relação à divulgação dos contratos administrativos em geral, a situação é ainda mais crítica. Apenas 21,67% (13) dos consórcios fazem a divulgação de forma completa de seus contratos, e 21,67% (13) divulgam informações parciais. Foram classificados na categoria de “consórcios que divulgam parcialmente as informações sobre contratos em geral” aqueles que não divulgaram todos os seus contratos ou aqueles que divulgaram somente no ano corrente ou até determinado ano (divulgaram informações até o exercício de 2019, por exemplo). Os dados extraídos da pesquisa foram consolidados no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Divulgação de informações sobre os contratos em geral pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



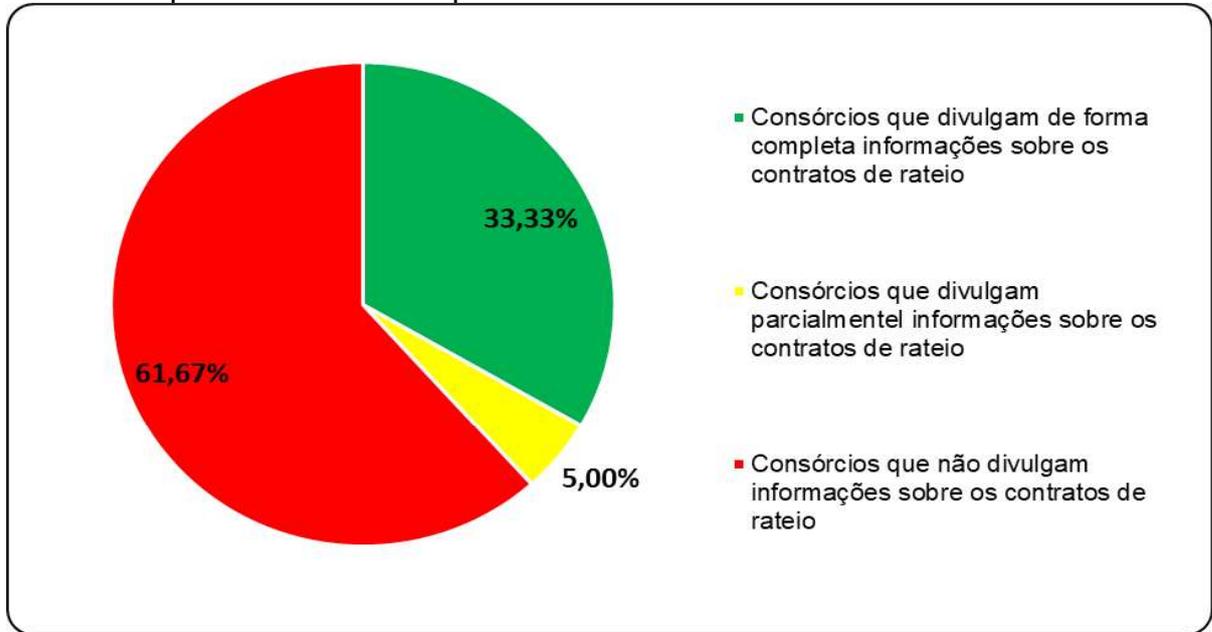
Fonte: Elaborado pelo Autor.

O Gráfico 10 também revela que 56,66% (34) dos consórcios pesquisados não divulgam nenhum dos seus contratos administrativos. A ausência de divulgação de informações sobre os contratos pode implicar a execução de contratos ineficientes, contratos desnecessários, ou até mesmo de contratos fictícios. Esse é um item que, quando divulgado, pode ser facilmente utilizado pela sociedade civil organizada como uma importante ferramenta de controle social.

Quando o assunto da pesquisa foi a divulgação dos contratos de rateio pelos consórcios públicos, os dados são ainda mais surpreendentes. Do total de consórcios pesquisados, 61,67% (37) não divulgam informações sobre o tema. Além

disso, 5% (3) dos consórcios divulgam apenas informações parciais. Os dados foram consolidados e apresentados no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Divulgação de informações sobre os contratos de rateio pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses

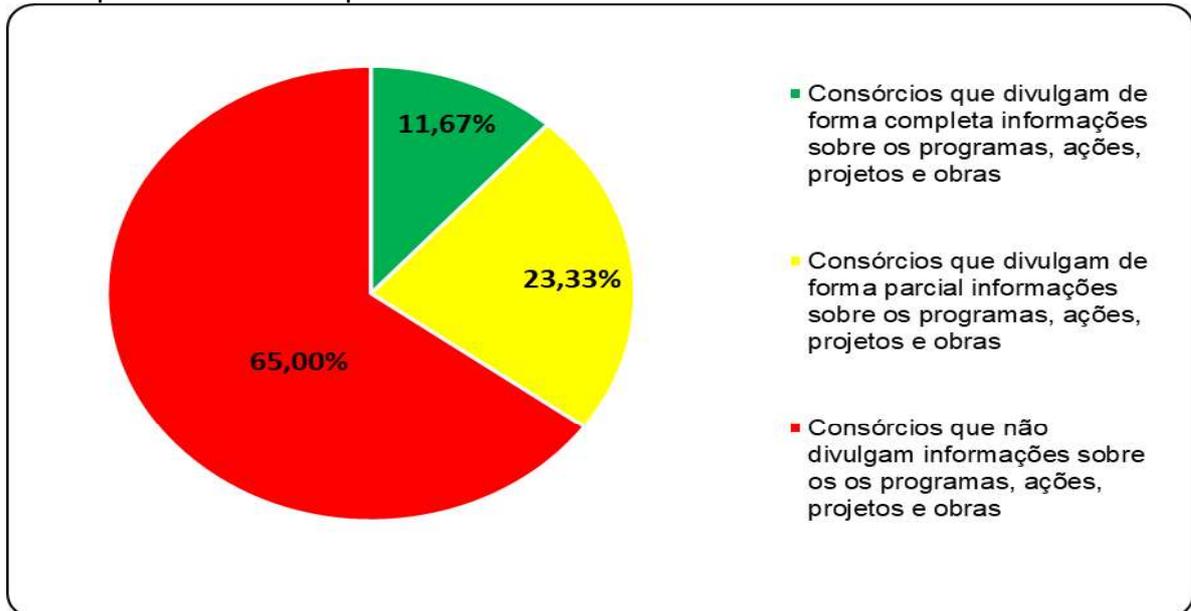


Fonte: Elaborado pelo Autor.

Como se pode observar no Gráfico 11, os consórcios que divulgam de forma completa as informações sobre os contratos de rateio representam 33,33% (20) dos consórcios pesquisados. Esses números revelam que os consórcios, em geral, não são transparentes em relação aos recursos que recebem para manutenção administrativa.

A falta de divulgação dos contratos de rateio também reflete na divulgação das informações sobre os programas, ações, projetos e obras pelos consórcios públicos catarinenses, conforme dados apresentados no Gráfico 12.

Gráfico 12 - Divulgação de informações sobre os programas, ações, projetos e obras pelos consórcios públicos catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor.

A partir da análise do Gráfico 12, verifica-se que apenas 11,67% (7) dos consórcios pesquisados divulgam, de forma completa, informações sobre os seus programas, ações, projetos e obras. Do total de consórcios pesquisados, 65% (39) não divulgam nenhuma informação e 23,33% (14) divulgam de forma parcial.

A falta de divulgação desse tipo de informação afasta o interesse da sociedade nos consórcios e pode esconder a existência de estruturas administrativas ineficientes e precárias.

A análise da divulgação de informações sobre licitações, contratos e programas por parte dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses resultou na identificação do baixo nível de transparência dessas entidades, principalmente com relação aos contratos de rateio, aos programas, às ações, aos projetos e às obras. Os dados revelam uma perigosa falta de divulgação de informações sobre a aplicação dos recursos públicos.

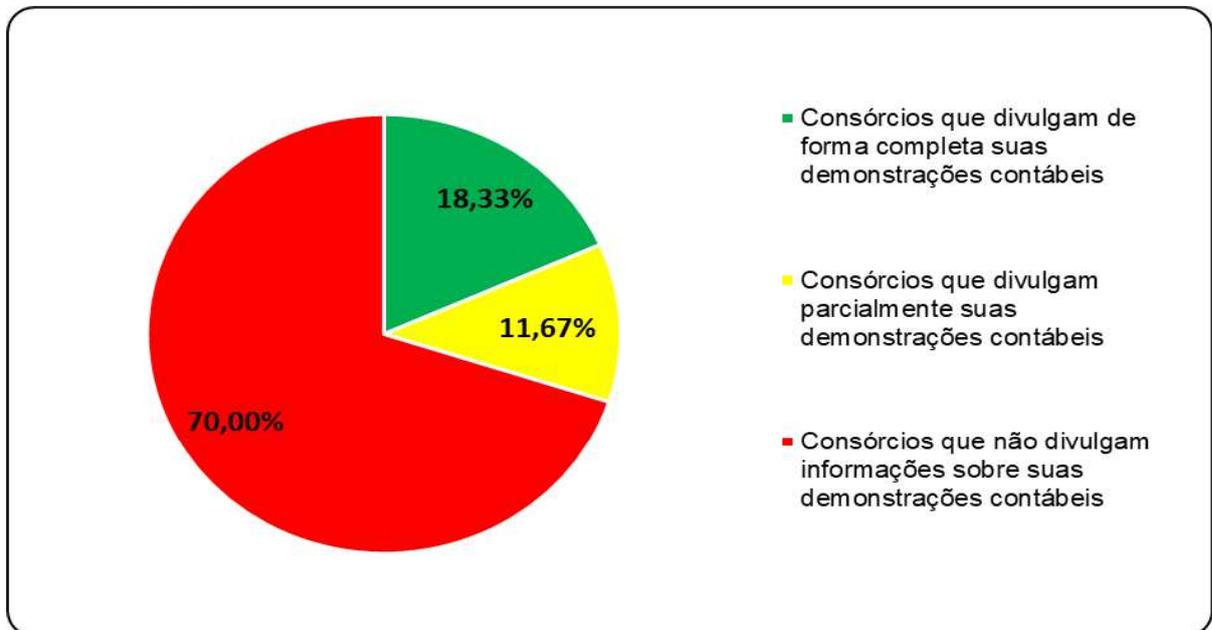
Neste sentido, a situação encontrada vai de encontro com o Estado Democrático de Direito, no qual, de acordo com Martins Júnior (2010), não há espaço para transações sigilosas por parte do poder público. O cidadão precisa ter ao seu alcance as informações sobre como se dá a aplicação dos recursos públicos e, ao mesmo tempo, precisa dispor de elementos técnicos para se certificar se realmente o gasto público foi efetivado com observância aos princípios

constitucionais do regime democrático, como eficiência, efetividade, probidade administrativa e zelo no trato da coisa pública.

4.7 Divulgação de informações sobre demonstrações contábeis e fiscais

Quando o tema pesquisado foi demonstrações contábeis e fiscais, a busca nos sítios eletrônicos dos entes participantes desta pesquisa revelou que apenas 18,33% (11) dos consórcios divulgam de forma completa suas demonstrações contábeis. Os dados sobre esse item estão no Gráfico 13, a seguir.

Gráfico 13 - Divulgação das demonstrações contábeis pelos consórcios públicos catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor.

O Gráfico 13 também evidencia que 70% (42) dos consórcios pesquisados não divulgam informações sobre suas demonstrações contábeis; e 11,67% (7) divulgam parcialmente essas informações. Foram classificados na categoria de “consórcios que divulgam parcialmente suas demonstrações contábeis” aqueles que não divulgaram o conjunto completo de demonstrações contábeis obrigatórias (só divulgaram o balanço orçamentário, por exemplo) e aqueles que não divulgaram as demonstrações contábeis de todos os exercícios (só divulgaram informações contábeis do exercício de 2018, por exemplo).

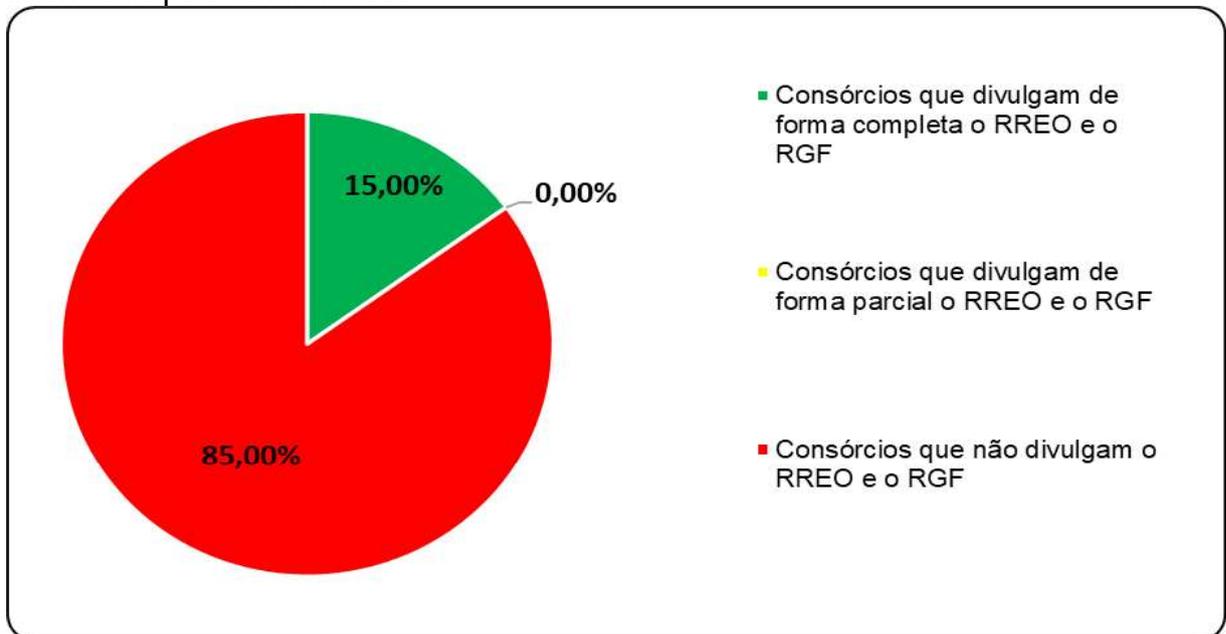
Já os consórcios que divulgam de forma completa suas demonstrações contábeis representam 18,33% (11) dos consórcios pesquisados. Esses dados revelam a fragilidade da transparência dos consórcios públicos intermunicipais

catarinenses, já que a divulgação das demonstrações contábeis anuais são um requisito básico de transparência para todos os tipos de organizações públicas.

Diante da ausência de informações sobre as demonstrações contábeis das organizações pesquisadas, as possibilidades de atuação do controle social ficam ainda mais reduzidas, causando prejuízo ao controle da administração pública.

Na mesma direção da ausência de informações sobre as demonstrações contábeis está a ausência de divulgação do RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e do RGF (Relatório de Gestão Fiscal). Esse tema foi objeto do Gráfico 14, a seguir.

Gráfico 14 - Divulgação do RREO e do RGF pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses



Fonte: Elaborado pelo Autor.

A leitura do Gráfico 14 revela que 85,00% (51) dos consórcios públicos pesquisados não divulgam o RREO e o RGF, e apenas 15,00% (9) dos consórcios divulgam os referidos relatórios.

É preocupante o tratamento dado pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses, de maneira geral, ao RREO e ao RGF. Esses dados sugerem que os consórcios públicos catarinenses não são transparentes com relação à sua situação fiscal. A falta de controle sobre a situação fiscal dos consórcios pode pôr em risco o equilíbrio fiscal dos entes que fazem parte desses consórcios.

Pelo exposto, com relação à divulgação de informações sobre demonstrações contábeis e fiscais dos consórcios públicos catarinenses, ficou evidente que a

maioria não divulga as informações de forma completa. Percebe-se que não há o incentivo à *accountability* por parte dos gestores dos consórcios. A situação encontrada é contrária aos ensinamentos de Denhardt e Denhardt (2003), que afirmam que o papel do agente público é o de engajar o cidadão no processo de participação. Para isso, faz-se necessário educar os cidadãos sobre a importância da democracia participativa e elevar o nível de transparência.

Por fim, nota-se que a tecnologia tem sido subutilizada pelos consórcios no processo de promoção da transparência. Isso é divergente ao que ensina Roberts (2004), quando afirma que uso da tecnologia e da tecnologia da informação é um meio promotor da participação direta do cidadão, o que, combinado à educação, pode promover maior engajamento cívico no processo de tomada de decisão e construção de políticas públicas.

4.8 Propostas de melhoria para aumentar os níveis de transparência dos consórcios públicos intermunicipais do estado de Santa Catarina

Ao longo desta pesquisa, verificou-se que existe vasto arcabouço normativo que faz exigências em relação à transparência dos consórcios públicos, conforme apresentado nos Quadros 4, 5 e 6. Da análise apresentada neste capítulo, conclui-se que o problema da falta de transparência nos consórcios intermunicipais catarinenses não é a falta de normas, mas sim o cumprimento destas por parte das entidades estudadas.

Diante da situação encontrada, para elevar os níveis de transparência, sugere-se que os consórcios públicos intermunicipais mantenham um sítio eletrônico próprio para divulgação das informações sobre suas gestões (transparência), já que ficou evidente que os consórcios que divulgam suas informações por intermédio de sites de terceiros tendem a ser menos transparentes.

Sugere-se também que os consórcios públicos intermunicipais façam a correta divulgação sobre suas competências, estrutura e funcionamento, não apenas para cumprir a norma, mas para criar oportunidades de diálogos com o cidadão e incentivar a participação cidadã na construção de políticas públicas.

Além disso, propugna-se uma melhor utilização da tecnologia no processo de promoção da transparência, uma vez que se constatou que os consórcios públicos

intermunicipais catarinenses não têm utilizado a tecnologia da informação para promover a participação direta do cidadão, os portais de transparência pesquisados, em geral, não atendiam nem mesmo às exigências legais mínimas.

Ademais, concluiu-se que o alto grau de descumprimento das normas sobre transparência por parte dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses merece a atenção dos órgãos de controle. Esta pesquisa mostrou que há normas robustas sobre transparência, mas há um descumprimento generalizado destas normas por parte dos consórcios. Sendo assim, é categórico afirmar que os órgãos de controle não fiscalizam o cumprimento das citadas normas ou a fiscalização é ineficiente.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Neste capítulo são apresentadas as principais conclusões do estudo realizado, bem como as sugestões para futuras pesquisas.

5.1 Conclusões

Os resultados da pesquisa permitiram apresentar um diagnóstico situacional sobre a transparência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses. Evidenciou-se um baixo nível de aderência às normas sobre transparência e acesso à informação, por parte desses consórcios.

Pode-se afirmar que o objetivo geral da pesquisa de identificar ações para melhorar o nível de transparência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses para garantir aos cidadãos o direito fundamental de acesso à informação foi atingido.

Para obtenção dos resultados, procedeu-se à pesquisa com coleta de dados nos sítios eletrônicos disponibilizados pelos consórcios públicos intermunicipais catarinenses na rede mundial de computadores (internet). A análise dos dados foi enriquecida com referências à fundamentação teórica apresentada no capítulo 2 desta pesquisa.

As conclusões da pesquisa em relação à transparência da gestão dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses revelam que 30% desses consórcios não possuem portal de transparência (não divulgam informações na internet). Além disso, 80,00% dos consórcios pesquisados não divulgam, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira (execução de receitas e despesas); 85% não divulgam o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO); 70% não divulgam as demonstrações contábeis; 66,67% não divulgam o orçamento; 65,00% não divulgam os registros de despesas (com periodicidade mensal) nem divulgam dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; 61,67% não divulgam os seus contratos de rateio, nem os horários de atendimento ao público de suas unidades.

Quanto aos objetivos específicos, o cumprimento do primeiro permitiu identificar e apresentar quantos e quais são os consórcios públicos intermunicipais do Estado de Santa Catarina (são 60 no total, listados no Quadro 7).

O segundo objetivo específico da pesquisa foi atendido a partir da identificação de quais exigências legais com relação à transparência e acesso à informação estão sendo observadas pelos consórcios públicos intermunicipais do Estado de Santa Catarina, conforme dados apresentados nos itens 2.3.3, 2.3.4 e 2.3.5 desta pesquisa, consolidados nos Quadros 4, 5 e 6. Além disso, foi apresentado um resumo do diagnóstico situacional no Quadro 8 e a análise de cada exigência legal no capítulo 4.

Com relação ao último objetivo específico de propor ações para melhoria do nível de transparência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses, foram apresentadas sugestões de melhoria no decorrer da análise apresentada ao longo do capítulo 4, inclusive com a apresentação das sugestões no item 4.8.

Por fim, conclui-se que, de forma geral, os consórcios públicos intermunicipais de Santa Catarina possuem baixos níveis de transparência e não incentivam a participação do cidadão nas ações governamentais e no controle social. A partir do diagnóstico apresentado nesta pesquisa, torna-se iminente a atuação dos órgãos de controle para garantir a elevação dos níveis de transparência nas entidades pesquisadas, principalmente com relação à orientação e fiscalização das unidades que descumprem o dever normativo de transparência e acesso à informação.

5.2 Sugestões para futuras pesquisas

Em relação às futuras pesquisas, sugere-se realizar pesquisa similar em outras unidades da Federação, com o objetivo de obter-se a situação da transparência dos consórcios públicos intermunicipais em outros estados e/ou regiões do país, e obter a percepção de outros pesquisadores sobre o nível de transparência dessas entidades.

Sugere-se também investigar as causas da falta de transparência dos consórcios públicos intermunicipais catarinenses, bem como os impactos causados pela falta de transparência nas finanças/demonstrações contábeis dos referidos consórcios.

Por fim, sugere-se a reaplicação desta pesquisa em anos posteriores para verificar a evolução da transparência dos consórcios públicos intermunicipais do estado de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2L8KO2i>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ALLEBRANDT, Luis Sérgio; PREDIGER, Reneo Pedro; SOUZA, José Dalmo de; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Consórcios Públicos Intermunicipais: o caso do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do estado do rio grande do sul**. Anais do VIII seminário internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS, 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16693/4428>>. Acesso em 30 de maio de 2020.

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social**. Distrito Federal: Controladoria-Geral da União. Sexto Concurso de Monografias da CGU, 2011. Disponível no endereço <http://www.cgu.gov.br/concursos/6_ConcursoMonografias.asp>. Acesso em 08 de jun. 2020.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Globo, 1998. 397p.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o código civil. Diário Oficial da União em 11 de jan. de 2002.

_____. **Lei n.º 11.107 de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União em 07 de abril de 2005.

_____. **Lei Complementar n.º 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União em 27 de maio de 2009.

_____. **Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União em 27 de fev. de 1967.

_____. **Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União em 18 de jan. 2007.

BORGES, Alice Gonzalez. **Os consórcios públicos na sua legislação reguladora**. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 755, 29 jul. 2005. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7072>>. Acesso em 08 jun. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Transparência e acesso à informação nos consórcios públicos: o que você precisa saber** – Brasília: CNM, 2019.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. **Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas**. Anais do 30º Encontro da ANPAD, Salvador, BA, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-apsb2252.pdf>. Acesso em 08 de jun. de 2020.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. **The New Public Service: Serving, not Steering**. New York: M.E.Sharpe, 2003.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Autonomia, *accountability* e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais**. Anais do Forum Brasileiro de Pós-Graduação Ciência Política, São Carlos, 2011. Disponível em: <[http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT45 85.pdf](http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT45%2085.pdf)>. Acesso em 08 jun. 2020.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle Social Versus Transparência Pública: Uma questão de cidadania**. 2010. Tese (Programa de Pós-Graduação e pesquisa) Programa de Pós Graduação e pesquisa em Orçamento Público. TCU, Brasília.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas da Administração Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2HxoZHp>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **Os consórcios públicos na Lei nº 11.107/05**. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 752, 26 jul. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7062/os-consorcios-publicos-na-lei-n-11-107-05/2>>. Acesso em 08 jun. 2020.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do poder executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil, Blumenau**, v. 12, n. 3, p. 65- 72, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer**. Assunto: Projeto de Lei n.º 3884/04. 2004. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>. Acesso em 08 jun. 2020.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHÖFT, G. C.; SANTOS, F. P. **Barreiras para a ampliação de transparência na administração pública brasileira: questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança?** *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 10, n. 4, p. 282-291, 2018.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Consórcios públicos: Comentários ao art. 1º da Lei nº 11.107/2005**. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 694, 30 mai. 2005. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/6801/consorcios-publicos>>. Acesso em 08 jun. 2020.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 839 p.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDEIROS, Clayton Gomes; WACHELESKI, Marcelo Paulo. **A Lei de acesso à informação e o princípio da transparência na Administração Pública**. Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB, João Pessoa, PB, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=193>>. [06 de junho de 2020]

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. (atual. Eurico Azevedo et al.) São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Cursos de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 1016p.

MENEGASSO, Maria Ester; SALM, José Francisco; SANTOS, Aline Regina. **A proposta do Novo Serviço Público e a Ação Comunitária de Bairro: um estudo de caso**. Anais do Encontro de Administração pública e Governança – ENAPG, São Paulo, SP, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG267.pdf>>. Acesso em 08 de jun. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, UFPR, n.º 25, nov. 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. ed São Paulo: Atlas, 2004. 863p.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do; SOUZA, Flávio Luís Leite. **Metodologia da Pesquisa Científica – Teoria e prática**. Brasília: Thesaurus, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Revista Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, N° 44, 1998.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas**: controladoria governamental. 1º ed. (ano 2002), 7º reimpr. Curitiba: Ed. Juruá, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia de Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais**. In: BEUREN, I. M. (Org.) Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

ROBERTS, Nancy. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**. v.34, n.4, p. 315-353, dec. 2004.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing Accountability**. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark F. (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienne. 1999. p. 13-28.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. **Portaria n.º 274 de 13 de maio de 2016**. Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. Diário Oficial da União em 13 de mai. 2016.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Malheiros, 2009. 871p.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. **A utopia dos Consórcios Públicos Intermunicipais e descentralização no contexto do federalismo brasileiro**. Anais do XIV Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/xiv_bahiaros.pdf>. Acesso em 08 jun. de 2020.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **Consórcios Públicos: Ferramenta Executiva de Políticas Públicas Regionais**: Nova Friburgo: III Congresso Brasileiro de Consórcio de Municípios, 2016b.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **Manual dos consórcios públicos**. Curitiba: Juruá, 2018. 245p.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

VAZ, José Carlos. **Consórcios Intermunicipais**. In: Instituto Pólis. 125 Dicas. Idéias para a ação municipal. São Paulo: Pólis, 2000.

Quadro completo da coleta de dados nos sítios eletrônicos dos Consórcios públicos dos Consórcios Públicos Intermunicipais de Santa Catarina																	
Período da coleta de dados:		01/02/2021 a 14/12/2021															
Ordem do Ente	LC 131/2009						Exigências da Lei 12.527/2011						Exigências da Portaria STN n.º 274/2016				
	Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5	Item 6	Item 7	Item 8	Item 9	Item 10	Item 11	Item 12	Item 13	Item 14	Item 15	Item 16	
Totais																	
S = Cumpriu	28	12	12	15	27	23	14	21	22	13	7	16	20	11	9	9	
S1 *	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
N = Não Cumpriu	18	48	48	38	24	37	36	39	26	34	39	40	37	42	51	51	
P = Cumpriu Parcialmente	0	0	0	7	9	0	10	0	12	13	14	4	3	7	0	0	
Total	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	

* S1 representa os consórcios que não possuem site oficial próprio, utilizam o site da associação de município, da qual fazem parte, para divulgar suas informações.