

As Práticas de Transparência Governamental Sobre as Contas Públicas do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC)

RESUMO

Os ministérios públicos, como instituições do Estado democrático, devem seguir os princípios da publicidade e da transparência, entre outros, que os obrigam a prestar contas do uso dos recursos públicos e oferecer amplo acesso às contas públicas. Este artigo tem o objetivo de identificar e apresentar considerações sobre as práticas de transparência governamental que o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) realiza sobre as suas contas públicas. A pesquisa que deu origem a este artigo é classificada como aplicada, com abordagem qualitativa e também descritiva. Na fundamentação teórica são abordados os conceitos de transparência governamental, *accountability* e divulgação contábil, entre outros relacionados. O artigo permitiu identificar todas as formas que o MPSC utiliza para divulgar informações sobre as suas contas públicas e os meios existentes para atender ao cidadão que se mostra interessado no tema. A partir das informações identificadas sobre as práticas de transparência governamental realizadas, foi possível apresentar considerações e sugerir aprimoramentos para um melhor atendimento aos cidadãos. A pesquisa partiu da observação do Portal da Transparência do MPSC, das publicações impressas e das oportunidades existente a partir da estrutura administrativa para atendimento pessoal ao cidadão.

Palavras-chave: transparência governamental; contas públicas; Ministério Público.

ABSTRACT

The Publics Ministry, as institutions from democratic State should follow the principles of publicity and transparency, among others, to obliging them for give an account of the use of public resources and provide broad access to public accounts. This article aims to identify and present considerations about the practices of government transparency that the Public Ministry in Santa Catarina (MPSC) carries on its public accounts. The research that led to this article is classified applied, as qualitative and descriptive. Are addressed in the theoretical concepts of government transparency, accountability and disclosure accounting, among others related. The article identified all the ways that the MPSC uses to disseminate information on public accounts and the means available to meet the citizen who is interested in the subject shows. From the information identified about the practices of government transparency made, they could offer considerations and suggest improvements for better service to citizens. This research came from the observation of the "Portal da Transparência do MPSC", print publications and opportunities from the existing administrative structure for personal service to citizens.

Keywords: government transparency, public accounts, Public Ministry.

1 INTRODUÇÃO

As entidades que compõem a administração pública brasileira, em todas as esferas e poderes, são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar os princípios da publicidade e da transparência, entre outros princípios e normas aplicáveis. Desse modo, é notória a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e de seus órgãos componentes. Esse constitui um tema de relevância social e gerencial, que vem recebendo maior destaque legal no Brasil a partir da edição, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras normas.

Os ministérios públicos são instituições componentes do Estado democrático de direito brasileiro, com competência de defender o interesse público. Na condição de órgãos públicos, também devem seguir os princípios da publicidade e da transparência, entre outros, que os obrigam a prestar contas do uso dos recursos públicos e oferecer acesso amplo às contas públicas.

A pergunta da pesquisa, que envolve o problema investigado é: “quais são as práticas de transparência e estratégias de divulgação das contas públicas, para atendimento aos cidadãos do Ministério Público do Estado de Santa Catarina?”

O presente artigo tem o objetivo de identificar e apresentar considerações sobre as práticas de transparência governamental que o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) realiza sobre as suas contas públicas.

Procurou-se identificar todas as formas que o MPSC utiliza para divulgar informações das contas públicas e os canais existentes para atender aos cidadãos que se mostram interessados no tema. A partir das informações identificadas sobre as práticas de transparência governamental realizadas pelo MPSC sobre as suas contas públicas, foi possível apresentar considerações e sugerir aprimoramentos para um melhor atendimento aos cidadãos.

Na seção 3 deste artigo é apresentada a classificação científica da pesquisa, são detalhados os procedimentos metodológicos utilizados, bem como as limitações inerentes às conclusões a que se chegou.

Para abordar o tema com maior domínio, foi necessário primeiramente buscar uma fundamentação teórica sobre: transparência governamental, *accountability*, controle social, e divulgação contábil, entre outros assuntos, conforme a literatura técnico-científica relacionada. A seção 2, a seguir, apresenta esta primeira etapa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Transparência governamental, controle social e *accountability*

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a publicidade como um dos vários princípios da administração pública brasileira, buscando alcançar a transparência governamental, assim como a participação dos cidadãos no Estado democrático. Neste sentido, o Estado e o governo prestam contas, com o dever de serem transparentes. Esse dever costuma estar relacionado ao conceito de *accountability*.

Entende-se que por meio do controle social, derivado do princípio democrático, coloca-se em prática o direito do povo de conhecer os atos da gestão pública e exercita-se a participação cidadã. A Carta Magna prevê várias normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos ao poder público e à comunidade de forma geral. Conforme expõe o parágrafo único do Art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Como forma de sanção, caso não ocorra a referida prestação de contas, aplicam-se multas, além de ação civil de improbidade administrativa.

Conforme estabelecido no art. 5º, inciso XXXIII, da Carta Maior:

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

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecidas como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inseriu o princípio da transparência como condição necessária à gestão fiscal responsável. Os princípios da publicidade e da transparência estão interligados e propiciam algumas das condições essenciais para o exercício do controle social e da participação popular, como instrumentos de manutenção do Estado democrático.

O controle na administração pública possui várias formas: controle social, o controle externo, o controle interno, controle jurídico e o controle gerencial. O controle social é condição essencial à democracia, regime político no qual o poder emana do regime povo e pressupõe a participação popular. Todavia, seu conceito ainda não está amplamente incorporado à literatura científica contábil no Brasil.

Existem diferentes visões sobre o conceito de controle social. Para Boudon e Bourricaud (1993, p. 101), o controle social é “o conjunto de recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados”. FGV (1986) explica que a expressão controle social apresenta dois sentidos distintos e inter-relacionados: um de caráter individual e outro de interação social. Segundo FGV (1986, p.265), o controle social

Denota que uma pessoa está condicionada ou limitada em suas ações pelos grupos, pela comunidade e pela sociedade a que pertence; essa limitação ou esse condicionamento da ação desempenha funções, latentes ou manifestas, nos grupos, na comunidade, na sociedade e – na medida em que a pessoa compartilha dos objetivos e das normas das unidades sociais – na própria pessoa.

Neste contexto, o termo *accountability* refere-se a idéia de responsabilização, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos. Porém, não existe um conceito comum entre os autores. Para Rocha (2007, p. 22):

A melhor participação cidadã na democracia, em resumo, não é a que se manifesta sempre e em todas as partes, porém a que se mantém alerta; a que se manifesta quando é necessário impedir os desvios daqueles que têm a responsabilidade de governo, ou assumir demandas justas que não são atendidas com a devida profundidade. Porém é preciso que os espectadores não percam de vista o espetáculo. Neles (nos espectadores) reside a chave da participação democrática.

Iudícibus, Marion e Pereira (2009, p. 65) conceituam *accountability* como a “responsabilidade do gestor profissional de prestar contas”. Para Ceneviva (2006, p.02) o termo *accountability* implica não apenas responsabilização do governante ou burocrata, mas também a capacidade de o agente fiscalizador demandar justificção do governante ou burocrata por seus atos ou omissões.

Para Campos (1990, p. 4), *accountability* está relacionada à “emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática”. Entende-se que a cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também demandar melhor desempenho do serviço público.

Deste modo, entende-se também que *accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizadas pelo seu desempenho, sendo, portanto um

conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos.

Para Campos (1990, p.35), "o exercício de *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas".

A partir dos autores citados, percebe-se que *accountability* deve ser entendida como uma questão de democracia, pois quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. É um conceito que tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como a igualdade, a dignidade humana, a participação e a representatividade.

2.2 Publicidade e transparência das contas públicas

As mudanças enfrentadas pelas organizações públicas impõem uma reestruturação dos processos de trabalho e a disseminação das informações internamente e externamente. As tecnologias da informação na administração pública podem facilitar a transparência dos atos políticos e administrativos, além de fornecer recursos para tornar mais efetiva a participação cívica nas decisões da administração em todos os seus níveis.

Segundo Perez (2004), a administração pública assume a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, procurando ser mais transparente, distanciando-se dos modelos burocráticos puramente gerenciais e neoliberais, promovendo assim a publicidade conforme a Carta Maior. Observa-se que a administração pública passa a adotar novos métodos de atuação voltados para a cultura do diálogo, de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma e neste ponto podemos relacionar a questão da transparência com o papel do governo eletrônico na modernização da administração pública.

A Contabilidade Pública, no gerenciamento das contas públicas, estuda, registra, demonstra e avalia os atos e fatos ligados à Administração Pública, elaborando relatórios periódicos necessários ao apoio às decisões.

O princípio da publicidade, na administração pública, está estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, da seguinte forma (BRASIL, 1988):

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O cidadão brasileiro possui o direito constitucional de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIV, a). Neste sentido, as contas públicas deverão estar disponíveis. É facultado a qualquer cidadão o direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º), bem como propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público (art. 5º, inciso LXXIII). Para exercer este mecanismo de controle social, é preciso acesso aos dados e informações.

Com a edição da LRF, o Brasil passou a dispor de um novo código de conduta para a utilização dos recursos públicos, a partir de uma "gestão fiscal responsável", que está assentado em três pilares: o planejamento, a transparência e o controle das contas públicas.

Assim, o tema transparência fiscal ganhou maior destaque no Brasil após a publicação na LRF, que dedica a Seção I do Capítulo IX ao assunto (arts. 48 e 49). Os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios

eletrônicos de acesso público (internet), estão elencados no art. 48 da LRF (BRASIL, 2000), que foi alterado pela Lei Complementar n.º 131/2009 (BRASIL, 2009):

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 131, de 2009).

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; (Incluído pela Lei Complementar n.º 131, de 2009).

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; (Incluído pela Lei Complementar n.º 131, de 2009).

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. (Incluído pela Lei Complementar n.º 131, de 2009).

A transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade (com amplo acesso), a compreensibilidade e a relevância das informações abrangidas. Esse aspecto também é destacado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2002, p. 14), que enfatiza que o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”.

Deste modo, a transparência na LRF aparece como um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais e realizar um controle social esclarecido.

2.3 Usuários da Informação Contábil no Setor Público

Num primeiro momento, entende-se que as finalidades das divulgações das contas públicas são diversas. Porém, podem ser divididas inicialmente em: atender usuários internos; e atender usuários externos. Há uma mudança no enfoque informacional que implica em atender usuários diferentes.

No que tange aos usuários internos, destacam-se os gestores públicos e demais servidores e funcionários que atuam na gestão e nas operações da administração pública, considerando o ente, Poder ou órgão de sua atuação. Seus interesses são focados no exercício de seus cargos e funções.

Por sua vez, os usuários externos são todos os demais, que podem ter interesses em informações sobre as contas públicas e atuam fora da administração pública, em relação à entidade ou ente observados. São em maior número, com interesses variados, e podem pertencer a uma diversidade de organizações.

Cruz (1997, p.32) destaca alguns dos usuários da informação contábil produzida no setor público: “diretores, associação de servidores, credores, investidores, público em geral, instituições financeiras, contribuintes, analista de resultados”.

No quadro a seguir, apresenta-se uma lista dos principais usuários externos dos dados e informações contidos nas contas públicas. Para cada usuário foram associados alguns interesses típicos (presumíveis), de maneira sintética.

Usuários	Síntese dos interesses presumíveis
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decisão de venda ao Estado, através do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas.
Empresários	Decisão de continuidade, expansão ou retração dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo governo.
Investidores (pessoas ou instituições)	Análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado.
ONGs: Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades.
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos.
Pesquisadores e Estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade.
Instituições de Crédito	Embasar suas decisões de concessão ou renegociação de crédito ao Estado.
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes.
Governos estrangeiros	Decisões sobre cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências).
Mídia (rádio, TV e Jornais)	Divulgação de notícias e de matérias investigativas.

Quadro 1: Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses

Fonte: PLATT NETO (2005, p.169).

A partir do Quadro 1, entende-se que a diversidade e a amplitude de interesses dos mais variados usuários, diante das informações que a Contabilidade Pública pode prestar. Adicionalmente, os interesses a serem atendidos, por meio de dados e informações, devem estar revestidos de características como confiabilidade, tempestividade e comparabilidade. Para uma compreensão adequada, as contas públicas deveriam estar expressas em linguagem acessível aos usuários, na condição de receptores da comunicação.

2.4 Síntese das publicações contábeis obrigatórias dos entes públicos

A Lei n.º 4.320/1964 “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal”. No seu Título IX (Da Contabilidade) há o Capítulo IV (artigos 101 a 106), exclusivo para tratar dos balanços públicos. Conforme o art. 101 da Lei nº 4.320/64,

os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

Além dos balanços públicos e demais demonstrativos e comparativos exigidos pela Lei n.º 4.320/1964, a LRF inseriu a obrigação de publicação de dois novos conjuntos de demonstrativos contábeis para todos os entes públicos. São o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Cada um deles é composto por diversos demonstrativos, cujos conteúdos estão definidos na LRF.

Os relatórios deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal. Enquanto não instituído o Conselho, os modelos estão a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda.

O RGF deverá ser emitido ao final de cada quadrimestre, sendo publicado até 30 após o encerramento do período a que corresponder (artigos 54 e 55 da LRF). O seu conteúdo está definido no art. 55 da LRF. O RREO deverá ser publicado até 30 após o encerramento de cada bimestre, sendo o seu conteúdo definido nos arts. 52 e 53 da LRF.

Destaca-se que o RGF e o RREO constituem instrumentos da transparência na gestão fiscal. A transparência, por sua vez, constitui um dos princípios básicos da governança corporativa, que segundo Slomski (2005, p.132) “inspiram o código das melhores práticas de governança corporativa [...] aplicáveis às entidades públicas governamentais”. Os referidos princípios, segundo o autor (2005), são: a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Do ponto de vista da sua natureza, a pesquisa que deu origem a este artigo é classificada como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução dos problemas específicos de divulgação enfocados.

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa, pois não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. No tocante aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva e também exploratória, pois visa favorecer a compreensão dos problemas enfocados, visando contribuir com pesquisas futuras sobre a evidencição das informações das públicas.

Foi realizada uma revisão de literatura para formação da base conceitual e legal para abordagem do problema, que abrangeu temas como: publicidade, transparência governamental, controle social e *accountability*, conforme e literatura técnico-científica relacionada, com enfoque ainda sobre as contas públicas de publicação obrigatória pelos ministérios públicos.

Foi realizada a análise documental de relatórios e demonstrativos contábeis, impressos e em meios eletrônicos de acesso público do Ministério Público estudado. Foi realizada uma entrevista breve, de caráter complementar, com o responsável pelo Setor de Contabilidade do Ministério Público, para esclarecimento de dúvidas e confirmação das publicações existentes e demais recursos oferecidos para atendimento à população.

A partir das informações identificadas sobre as práticas de transparência governamental realizadas pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) sobre as suas contas públicas, foi possível apresentar considerações e sugerir aprimoramentos para um melhor atendimento aos cidadãos, conforme a abordagem: meios eletrônicos; meios impressos; e atendimento pessoal.

O âmbito da pesquisa e seu alcance são restritos ao MPSC, muito embora, com os devidos ajustes, a proposta possa ser aplicada em outros entes públicos. Destaca-se ainda como limitação da pesquisa que não houve a pretensão de esgotar as sugestões de aprimoramento das divulgações da entidade estudada, visto que as possibilidades e seus detalhes podem ser inúmeros.

4 RESULTADOS

4.1 Apresentação do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC)

Conforme Brüning (2001, p. 17), o Ministério Público foi reconhecido pela primeira vez na Constituição de 1981, como uma instituição necessária para o Estado democrático de direito brasileiro e competente na tarefa de defender o interesse público:

Com a Constituição Federal de 1981, a primeira Carta republicana, surgem as Justiças e os Ministérios Públicos Estaduais. O Ministério Público é considerado como instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça.

Posteriormente, na Constituição Federal de 1988, o Ministério Público do Estado é denominado aquele que incumbe à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais relevantes. Segundo a Carta Maior, são considerados princípios institucionais do Ministério Público, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (BRASIL, 1988):

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Segundo Gonçalves (2000, p. 73), a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público a posição de destaque político e social, como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis:

O Ministério Público brasileiro recebeu do Constituinte originário de 1988 um perfil institucional e um status político sem paradigma em todo o mundo. A partir daí, passou a ser guardião do regime democrático, o defensor da ordem jurídica e do patrimônio público, num país de tamanhas desigualdades sociais (onde o espetáculo da miséria dilacera a consciência humana) e de débil tradição de respeito à coisa pública, notadamente de parte dos infratores poderosos, detentores do poder.

Na Figura 1 são apresentados alguns momentos de destaque para o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), desde sua criação até o ano de 2009.

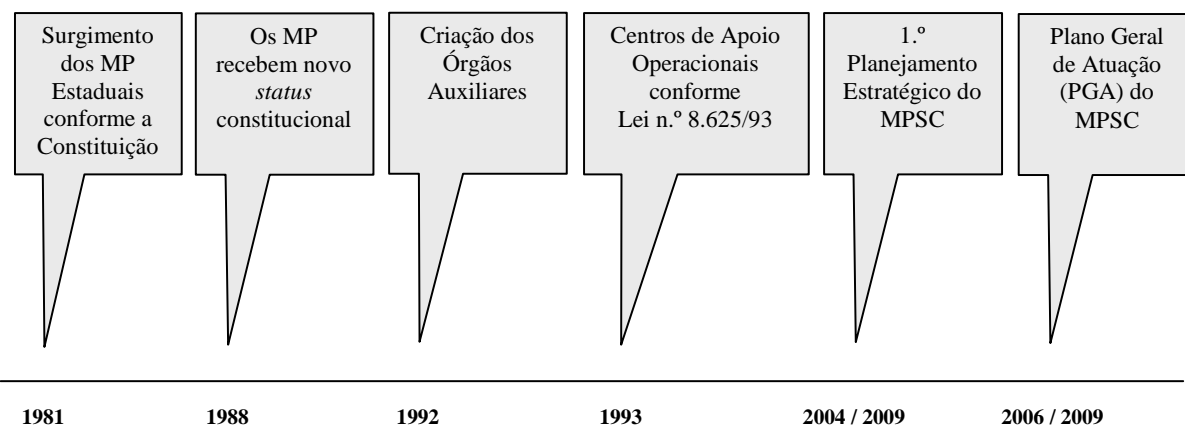


Figura 1: Anos e eventos marcantes na história do MPSC

Fonte: os autores, com base em BRASIL (1981), BRASIL (1988) e MPSC (2008).

Depois das Constituições Federais de 1981 e 1988, destaca-se a criação dos centros de apoio operacionais em 1992 e a partir da Lei n.º 8.625/1993, reconhecendo-se a importância dos centros de apoio para o Ministério Público. A Lei Orgânica Nacional do Ministério (BRASIL, 1993), complementa a respeito da importância da criação dos Centros de Apoio Operacional, como órgãos auxiliares, que devem ser instituídos e organizados por ato do Procurador-Geral de Justiça.

De acordo com o Planejamento Estratégico do MPSC, em documento intitulado “Plano Geral de Atuação 2008”, verifica-se as áreas de atuação deste Ministério (MPSC, 2008, p. 6):

- I- Fiscalização para garantia da correta aplicação da lei; defesa dos princípios constitucionais;
- II- Solução de conflitos normativos;
- III - Combate e prevenção da criminalidade, crime organizado, violência e impunidade; defesa dos direitos das crianças e adolescentes;
- IV-Defesa da cidadania garantia do acesso à saúde e proteção dos idosos e pessoas portadoras de deficiência; fiscalização e proteção das fundações públicas;
- V-Defesa do meio ambiente urbano e natural; defesa do patrimônio público;
- VI- Combate à corrupção; desvio de verbas públicas e improbidade administrativa; defesa dos direitos do consumidor; defesa da democracia e combate às fraudes eleitorais; defesa dos direitos humanos, combate ao abuso de autoridade e da violência contra o cidadão; defesa dos direitos coletivos, difusos e homogêneos do cidadão;
- VII- Execução penal e controle externo da atividade policial;
- VIII - Defesa da ordem tributária, combate às fraudes e sonegações fiscais.

De acordo com MPSC (2008, p. 6), sua missão é o de “promover a defesa dos direitos da população, visando à redução dos conflitos e à construção da paz social”. No tocante a visão estratégica, pode-se citar: “ser uma instituição que sirva de referencial pelos padrões de eficiência e regularidade na geração de resultados úteis à sociedade e na garantia dos direitos do cidadão”, com observância aos valores (MPSC, 2008, p.06):

Valores são idéias que mantém, como esperanças e suposições, sob a forma de um ideal, de uma crença, de um objetivo, tão grandes ou tão globais a ponto de não poderem ser realmente alcançados, mas que ao mesmo tempo servem como guias para as pessoas. Os valores do Ministério Público são independência, ética, legalidade, efetividade, moralidade, harmonia, transparência, justiça e confiança.

Para Sá (2006), o Ministério Público é o órgão que tem o dever de exigir dos serviços públicos e dos poderes públicos a observância aos direitos previstos na Constituição de 1988 e em normas infraconstitucionais, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. É responsável por defender a sociedade e os seus direitos tanto de cunho coletivo, difuso ou individual que estão presentes no texto constitucional de 1988. Para esta atividade a Constituição arma os promotores e procuradores de instrumentos, tais como a Ação Civil Pública, a Ação Penal Pública e o Inquérito Civil – estes com exclusividade, sem se esquecer da via mais democrática que é o contato com a sociedade através da conscientização e da educação.

De acordo com documento elaborado pela Redação da Coordenadoria de Comunicação Social do MPSC, intitulado “O que é o Ministério Público”, são elencadas as áreas de atuação do Ministério (MPSC, 2010b):

- Fiscalização para garantia da correta aplicação da lei; defesa dos princípios constitucionais;
- Solução de conflitos normativos;
- Combate e prevenção da criminalidade, crime organizado, violência e impunidade; defesa dos direitos das crianças e adolescentes;
- Defesa da cidadania garantia do acesso à saúde e proteção dos idosos e pessoas portadoras de deficiência; fiscalização e proteção das fundações públicas;

- Defesa do meio ambiente urbano e natural; defesa do patrimônio público;
- Combate à corrupção; desvio de verbas públicas e improbidade administrativa; defesa dos direitos do consumidor; defesa da democracia e combate às fraudes eleitorais; defesa dos direitos humanos, combate ao abuso de autoridade e da violência contra o cidadão; defesa dos direitos coletivos, difusos e homogêneos do cidadão;
- Execução penal e controle externo da atividade policial; e
- Defesa da ordem tributária, combate às fraudes e sonegações fiscais.

No tópico a seguir, aborda-se a identificação das contas públicas do MPSC disponibilizadas na internet, em jornais e outros meios impressos, além dos canais de atendimento pessoal.

4.2 Identificação das práticas de transparência das contas públicas do MPSC

4.2.1 Contas públicas disponibilizadas na internet

A internet representa um meio eletrônico de acesso público de amplo alcance. Por sua vez, o Diário Oficial, embora seja um veículo tradicional de divulgação das contas públicas, tem alcance mais limitado.

No Portal da Transparência do MPSC são disponibilizadas informações sobre: orçamentos, receitas, despesas, diárias, repasses previdenciários, comprometimento com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), licitações em andamento, contratos, convênios e quadro de membros e servidores da Instituição (MPSC, 2010d).

A divulgação dessas informações atende ao princípio da publicidade, previsto na Constituição Federal, permitindo o acompanhamento pela sociedade da execução orçamentária e financeira praticadas pela Instituição, ressalvado o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Destaca-se que o MPSC não utiliza cartão corporativo como instrumento de pagamento de despesas. No tocante a execução orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei Complementar n.º 101/2000 (alterada pela Lei Complementar nº 131/2009), é possível acompanhar as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por intermédio do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), instituído pelo Estado de Santa Catarina.

Na internet, o Ministério Público disponibiliza seus contratos administrativos e convênios referentes apenas ao ano de 2009. Além disso, o MPSC disponibiliza as Atas de Registro de Preços para realização de licitações e as chamadas “Despesas com Membros e Servidores Ativos e Inativos” conforme orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Estão incluídos na composição dos valores apresentados os vencimentos e subsídios, gratificações de estágio, auxílios (educação, transporte, moradia, creche e alimentação), férias, diárias, gratificações por Coordenação ou Assessoramento, funções gratificadas, substituições e ajudas de custo. As despesas totais, bem como sua segregação entre correntes e de capital, estão apresentadas por unidade orçamentária, acumuladas até o mês em curso no ano de 2010.

Há detalhamento das despesas com pessoal. Destaca-se que as “Despesas com Membros e Servidores Ativos e Inativos” abrangem os vencimentos e subsídios, gratificações de estágio, auxílios (educação, transporte, moradia, creche e alimentação), férias, diárias, gratificações por coordenação ou assessoramento, funções gratificadas, substituições e ajudas de custo.

O Diário Oficial Eletrônico do Ministério (MPSC, 2010a) é o instrumento oficial de publicação, divulgação e comunicação dos seus atos processuais e administrativos. Foi instituído pela Lei Complementar n.º 424, de 1 de dezembro de 2008 (SANTA CATARINA,

2008), e posteriormente regulamentado pela Procuradoria-Geral de Justiça do MPSC em 18 de dezembro de 2008.

As receitas públicas estão disponíveis no sítio eletrônico do MPSC, na forma de quadros demonstrativos das receitas, referentes aos anos de 2009 e de 2010.

O relatório emitido ao final de cada quadrimestre apresentando o comparativo com os limites de que trata a LRF sobre a despesa total com pessoal disponível no sítio eletrônico do MPSC (2010d).

4.2.2 Contas publicadas disponibilizadas em meios impressos

O Diário Oficial do Estado de Santa Catarina é o veículo que o MPSC utiliza para divulgação das suas contas públicas em meio impresso. Os editais de licitações e demais informações ligadas são disponibilizados em jornais de grande circulação como o Diário Catarinense, além de murais no próprio órgão.

4.2.3 Atendimento pessoal sobre as contas públicas

O atendimento pessoal sobre as contas públicas, por telefone ou presencialmente na sede do MPSC, deve ser realizado por meio da Coordenadoria de Finanças (COFIN), para prestação de esclarecimentos aos cidadãos interessados sobre o tema.

O Chefe da Coordenadoria de Finanças (COFIN) do MPSC, Sr. Márcio Abelardo Rosa, informou que é feito o atendimento presencial e telefônico (telefone 48 - 3229-7553) à população interessada nas contas públicas e demais informações financeiras do Ministério (ROSA, 2010).

Adicionalmente, o MPSC disponibiliza, por meio da Assessoria de Comunicação, suporte na divulgação do Portal da Transparência do MPSC, com cartazes, palestras e campanhas de combate à corrupção.

4.3 Considerações sobre as práticas utilizadas e sugestões para aprimoramento

No que tange às práticas de transparência do MPSC ligadas ao uso da internet, podem ser feitas as seguintes sugestões para aprimoramento:

- a) Que seja entendida a série histórica de dados para antes de 2009, visto que só constam dados referentes aos anos de 2009 e 2010.
- b) Os demonstrativos da execução orçamentária divulgados estão no formato pdf, o que facilita a impressão, mas dificulta a transposição dos demonstrativos para a planilha eletrônica. Poderia ser fornecida uma versão alternativa dos demonstrativos na forma de planilha eletrônica (Excel, por exemplo), no sentido de facilitar a captura de dados pelos interessados em realizar estudos.
- c) Os demonstrativos sobre o orçamento estão carentes de textos com explicações complementares, tais como notas explicativas e outros textos. Estes recursos poderiam ser incorporados.
- d) Constatou-se o uso exclusivo de linguagem técnica, ou seja, sem qualquer simplificação para leigos. Tais aspectos podem ser repensados e aprimorados, inclusive com o uso de glossário.
- e) Há uso de letras de tamanho reduzido e pouca atenção estética na apresentação visual dos documentos. Poderiam ser fornecidos relatórios alternativos simultâneos, em versões sintéticas com fonte maior e apresentação visual colorida.

Estes aspectos, apesar de não representarem irregularidades, poderiam ser aprimorados, no sentido de melhorar a evidenciação. Parte-se do entendimento que o uso de recursos para favorecimento da compreensão é condição indispensável para a transparência das contas públicas.

No que tange às práticas de transparência do MPSC ligadas à disponibilização das contas públicas em meios impressos, podem ser feitas as seguintes sugestões para aprimoramento:

- a) Que seja promovida divulgação impressa das contas públicas além do Diário Oficial. Podem ser utilizados jornais de grande circulação para versões simplificadas dos relatórios do MPSC, juntamente com o estímulo à visita ao Portal da Transparência e ao contato pessoal diretamente no órgão.
- b) Que sejam promovidas palestras com distribuição de livretos explicativos sobre os meios de divulgação e acesso às contas públicas.

No que tange às práticas de transparência do MPSC ligadas ao atendimento pessoal, podem ser feitas as seguintes sugestões para aprimoramento:

- a) Que seja promovida campanha para divulgação das formas de acesso telefônico e pessoal às contas do MPSC, inclusive com as palestras citados no item anterior.
- b) Que seja criado um esquema oficial para atendimento ao cidadão, com sala dedicada à prestação de contas, em meio que reúna todas as informações disponíveis que possam ser disponibilizadas gratuitamente aos cidadãos interessados.

Deste modo, busca-se facilitar o atendimento do cidadão, estimulando-o a conhecer o MPSC, ao invés de deixá-lo inibido ou receoso de não ser atendido ou de enfrentar “burocracias exageradas”.

Destaca-se, por fim, que não houve a pretensão de esgotar as sugestões, de modo que foram apresentadas apenas as “primeiras” sugestões para aprimoramento, com base na observação direta das práticas atuais do MPSC.

5 CONCLUSÕES

Ao final deste artigo, entende-se que o objetivo pretendido foi alcançado: “identificar e apresentar considerações sobre as práticas de transparência governamental que o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) realiza sobre as suas contas públicas”. Foram identificadas as práticas de transparência que o MPSC realiza e apresentadas considerações sobre as limitações encontradas.

O artigo permitiu identificar todas as formas que o MPSC utiliza para divulgar informações sobre as suas contas públicas e os meios existentes para atender ao cidadão que se mostra interessado no tema. A partir das informações identificadas sobre as práticas de transparência governamental realizadas, foi possível apresentar considerações e sugerir aprimoramentos para um melhor atendimento aos cidadãos.

Pesquisa partiu da observação do Portal da Transparência do MPSC, das publicações impressas e das oportunidades informadas a partir da estrutura administrativa para atendimento pessoal ao cidadão. Para cada uma das formas destacadas foram recomendadas ações para aprimoramento das práticas do MPSC, conforme a abordagem: meios eletrônicos; meios impressos; e atendimento pessoal.

O âmbito da pesquisa e seu alcance são restritos ao MPSC, muito embora, com os devidos ajustes, a proposta possa ser aplicada em outros entes públicos. Destaca-se ainda, como limitação da pesquisa, que não houve a pretensão de esgotar as sugestões de aprimoramento das divulgações da entidade estudada, visto que as possibilidades e seus detalhamentos podem ser inúmeros, além de dependerem dos conhecimentos dos pesquisadores a partir da abordagem qualitativa.

Por fim, destaca-se a confirmação de que os ministérios públicos, como instituições essenciais do Estado democrático brasileiro, devem seguir os princípios da publicidade e da

transparência, prestando contas sobre o seu uso dos recursos públicos e oferecendo amplo acesso às contas públicas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 06 Set.2010.
- BRASIL. Constituição (1981). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** : promulgada em 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm > Acesso em 06 Set. 2010.
- _____. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 02 Set.2010.
- _____. **Lei Complementar n.º 131**, de 28 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em 01 Ago.2010.
- _____. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 Set. 2010.
- _____. **Lei n.º 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 Ago. 2010.
- BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2001.
- BRÜNING, Raulino Jacó. **História do Ministério Público catarinense**. Florianópolis: Habitus, 2001.
- CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, v.24, n.2, fev/abr.1990.
- CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Dicionário de Ciências Sociais**. Instituto de Documentação. Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- GONÇALVES, Edílson Santana. **O Ministério Público no Estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá, 2000.
- IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MPSC . **Planejamento estratégico do Ministério Público de Santa Catarina – 2004 / 2009**. Santa Catarina: MPSC, 2004.

_____. **Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Santa Catarina.** Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/diario_oficial.asp?secao_id=918>. Acesso em: 31 Ago. 2010a.

_____. **O que é o Ministério Público.** Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal_detalhe.asp?campo=154&secao_id=6>. Acesso em: 31 Ago. 2010b.

_____. **Planejamento estratégico do Ministério Público de Santa Catarina – 2010.** Santa Catarina: MPSC, 2010c.

_____. **Plano Geral de Atuação 2008.** Florianópolis: Procuradoria Geral de Justiça, 2008.

_____. **Portal da Transparência do MPSC.** Disponível em: <http://portal.mp.sc.gov.br/transparencia/WebForms/interna.aspx?secao_id=16>. Acesso em: 02 Set. 2010d.

_____. **Relatório de Gestão Fiscal 2010 do Ministério Público de Santa Catarina.** Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/conteudo/pgj/gestao_fiscal/100528_rgf3atualgecon.pdf>. Acesso em : 06 Set. 2010a.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social.** Florianópolis, 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ROSA, Márcio Abelardo. **Coordenadoria de Finanças (COFIN) do Ministério Público de Santa Catarina.** Florianópolis, 05 ago.2010. Entrevista concedida ao autor.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Auditoria de gestão: uma forma eficaz de promoção da *accountability*.** Anais do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, setembro de 2007.

SÁ, Isabel Cristina Silveira de. **Planejamento estratégico: um estudo de caso no Ministério Público de Santa Catarina.** Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, v. 4, n. 8, p.185-211, 01 jan. 2006. Quadrimestral. Procuradoria-Geral de Justiça e Associação Catarinense do Ministério Público. Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/conteudo/cao/ceaf/revista_juridica/revista08internet.pdf>. Acesso em: 06 set. 2010.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n.º 424**, de 01 de dezembro de 2008. Institui o Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <http://200.192.66.20/alesc/docs/2008/424_2008_lei_complementar.doc>. Acesso em: 31 Ago. 2010.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2005.

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/controle-fiscal>> Acesso em 06 Set. 2010.