

FUCAPE PESQUISA E ENSINO S/A – FUCAPE MA

CRISTIANO DE JESUS SOUSA DE ABREU

**GESTÃO NO SETOR PÚBLICO: despesas de pequeno porte,
transparência e desempenho fiscal**

**SÃO LUÍS - MA
2023**

CRISTIANO DE JESUS SOUSA DE ABREU

**GESTÃO NO SETOR PÚBLICO: despesas de pequeno porte,
transparência e desempenho fiscal**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração, da Fucape Pesquisa e Ensino S/A – Fucape MA, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis e Administração – Nível Profissionalizante.

Orientadora: Profa. Dra. Silvania Neris Nossa

**SÃO LUÍS - MA
2023**

CRISTIANO DE JESUS SOUSA DE ABREU

GESTÃO NO SETOR PÚBLICO: despesas de pequeno porte, transparência e desempenho fiscal

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fucape Pesquisa e Ensino S/A – Fucape MA, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Aprovada em 04 de maio de 2023.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. SILVANIA NERIS NOSSA
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Prof. Dr.: BRUNO FUNCHAL
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Prof. Dr.: AZIZ XAVIER BEIRUTH
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Profa. Dra.: PATRICIA MARIA BORTOLON
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Prof. Dr.: EUDÉSIO EDUIM DA SILVA
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas suas graças e pelas oportunidades proporcionadas.

À minha esposa, Marina Silva, por me motivar a ingressar no doutorado.

Aos meus filhos, Arthur e Maria Teresa, pelo carinho e amor correspondido.

Ao meu saudoso Pai, José Abreu, por acreditar na minha capacidade ao longo de toda a sua existência, saudades!

À minha mãe, Maria José, por sempre cuidar de mim com muito amor.

Às minhas irmãs, Sirlane e Ismênia, pelos momentos de comunhão e de alegria. Aos meus cunhados e sobrinhos, pelos momentos de lazer.

Aos meus colegas da FUCAPE, em especial, Amudsen, Célia e Priscila pelo companheirismo e pela troca de experiências.

À minha orientadora, Profa. Dra. Silvania Nossa, pelas informações compartilhadas e pelo exemplo de profissionalismo.

“Não chores, que a vida
É luta renhida:
Viver é lutar.
A vida é combate,
Que os fracos abatem,
Que os fortes, os bravos
Só pode exaltar.”

(Antonio Gonçalves Dias)

RESUMO

Esta tese é composta por um artigo científico, um artigo tecnológico e um produto tecnológico, nesta ordem. O artigo científico teve como objetivo analisar a influência da transparência pública no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros, avaliando o desempenho sob a perspectiva da gestão fiscal e da eficiência dos gastos públicos. Os resultados indicam que a transparência pública, de natureza passiva, afeta positivamente os resultados do desempenho fiscal nos estados brasileiros, mas não apresentou uma relação estatisticamente significativa com o nível de eficiência dos gastos do governo e com o estoque da dívida pública. O artigo tecnológico, por sua vez, realizou um diagnóstico dos principais problemas relacionados à aplicação de recursos públicos via Suprimento de Fundos (SF) no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), com o objetivo de buscar soluções e elaborar orientações para aperfeiçoar esse mecanismo como ferramenta de gestão pública. Os resultados propõem recomendações e diretrizes normativas específicas e inovadoras, que levaram à construção do Produto Tecnológico. O Produto Tecnológico foi estruturado como um guia de instruções, contendo um conjunto de normas, manuais, regulamentações e customização de sistema que instrumentalizam o aperfeiçoamento dos procedimentos e rotinas administrativas, além de promover a disseminação de informações relacionadas ao SF.

Palavras-chave: Transparência; Desempenho; Gestão Pública; Suprimento de Fundos.

ABSTRACT

This thesis is composed of a scientific article, a technological article and a technological product, in this order. The scientific article aimed to analyze the influence of public transparency on the public management performance of Brazilian states, evaluating performance from the perspective of fiscal management and efficiency of public spending. The results indicated that increasing public transparency, of a passive nature, improves fiscal performance in Brazilian states, but did not show a statistically significant relationship with the level of efficiency of government spending and the stock of public debt. The technological article, in turn, carried out a diagnosis of the main problems related to the application of public resources via Suprimento de Fundos (SF) within the scope of the Court of Justice of Maranhão (TJMA), with the objective of seeking solutions and elaborating guidelines to improve this mechanism as a public management tool. The results provided the proposition of recommendations and specific and innovative normative guidelines, which led to the construction of the Technological Product. The Technological Product was structured as an instruction guide, containing a set of norms, manuals, regulations and system customization that will help improve administrative procedures and routines, as well as promote the dissemination of information related to the FS.

Keywords: Transparency; Performance; Public management; Funding.

SUMÁRIO

Capítulo 1	9
1 INTRODUÇÃO GERAL	9
Capítulo 2	12
2 OS REFLEXOS DA TRANSPARÊNCIA NO DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA DOS ESTADOS BRASILEIROS	12
2.1 INTRODUÇÃO	13
2.2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.2.1 Desempenho Governamental	16
2.2.2 Transparência Pública	18
2.2.3 Reflexos da Transparência	20
2.3 METODOLOGIA	23
2.3.1 Caracterização da Pesquisa	23
2.3.2 Variáveis Abordadas	24
2.3.3 Estratégia Empírica	29
2.4 RESULTADOS.....	32
2.5 conclusão	40
Capítulo 3	42
3 SUPRIMENTO DE FUNDOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Encargo ou Ferramenta de Gestão?	42
3.1 INTRODUÇÃO/SITUAÇÃO PROBLEMA.....	43
3.2 METODOLOGIA	46
3.3 CONTEXTO/REVISÃO NORMATIVA/DIAGNÓSTICO	48
3.4 RECOMENDAÇÕES.....	56
3.4.1 Aplicação do Recurso	57
3.4.2 Prestação de Contas	61
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
Capítulo 4	65
4 GUIA DE INSTRUÇÕES DE SUPRIMENTO DE FUNDOS – Proposta de aperfeiçoamento da ferramenta no tribunal de justiça do maranhão	65
4.1 CONTEXTO/PROBLEMA	66
4.2 JUSTIFICATIVA.....	67
4.3 OBJETIVO	68

4.4	PREMISSAS BÁSICAS.....	69
4.5	BASE LEGAL	69
4.6	METODOLOGIA	71
4.7	DO GUIA DE INSTRUÇÕES.....	71
4.8	IMPACTOS	77
4.9	ADERÊNCIA	78
4.10	APLICABILIDADE	78
4.11	INOVAÇÃO	78
4.12	COMPLEXIDADE.....	79
4.13	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS.....	86
	APÊNDICE I (Artigo Científico).....	94
	APÊNDICE II (Artigo Científico).....	95
	APÊNDICE III (Artigo Científico).....	96
	APÊNDICE I (Artigo tecnológico).....	97
	APÊNDICE II (Artigo tecnológico).....	98
	APÊNDICE III (Artigo tecnológico).....	102
	APÊNDICE IV (Artigo tecnológico)	106
	APÊNDICE V (Artigo tecnológico)	109

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO GERAL

A influência das ideias da New Public Management (NPM) e da Nova Governança Pública (Osborne, 2006) alteraram a cultura tradicional da Administração Pública, ampliando as organizações e aumentando os mecanismos de prestação de contas e transparência (Tejedo-Romero & Araujo, 2018). Nos últimos anos, tem havido uma pressão constante por transparência como um mecanismo para melhorar a governança na Administração Pública (Tejedo-Romero & Araujo, 2018) e para aumentar a capacidade dos cidadãos de acessar informações do governo (Piotrowski & Ryzin, 2007). Isso está intimamente ligado ao desenvolvimento da democracia, uma vez que permite que os cidadãos comuns participem da gestão dos recursos públicos (Rossi et al., 2018).

Assim, a transparência é um mecanismo utilizado para melhorar a gestão dos serviços públicos e aumentar as possibilidades de acesso às informações governamentais, buscando padrões éticos e proporcionando aumento na eficácia da gestão (Piotrowski, 2007; Bauhr & Grimes, 2014). Estes, por sua vez, são fatores comprovados do crescimento econômico e do bem-estar social (Sol, 2013). A transparência torna-se, portanto, uma ferramenta necessária para avaliar e monitorar as ações e o desempenho de servidores e gestores públicos (Sol, 2013), reduzindo a assimetria de informação e, conseqüentemente, o poder discricionário existente desses agentes (Montes & Luna, 2021).

A literatura acadêmica (Heald, 2003; Brewer et al., 2007; Benito & Bastida, 2009; Blume & Voigt, 2013; Hollyer et al., 2014; Arbatli & Escolano, 2015; Peat et al., 2015; Fukuyama, 2016; Bastida et al., 2017; Cucciniello et al., 2017; Muñoz et al.,

2017; Montes et al., 2019; Puron-cid et al., 2019) reconhece cada vez mais a influência positiva da transparência no desempenho da gestão pública. No entanto, essas pesquisas têm se concentrado principalmente em nível de países (Puron-cid et al., 2019).

Ainda assim, considera-se que há poucos estudos direcionados para avaliar essa relação (Cucciniello et al., 2017; Chen & Neshkova, 2020). No Brasil, o advento relativamente recente das leis de transparência (Lei nº 131/2009) e de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), que regulamentaram e consolidaram a legislação sobre o tema no país, ainda carece de estudos sobre o estágio de desenvolvimento da transparência e seus reais reflexos na gestão pública brasileira.

Diante dessa lacuna de pesquisa e com o intuito de contribuir para a literatura da gestão pública na compreensão das maneiras pelas quais a transparência pode afetá-la, foi realizada uma pesquisa científica com o título (Capítulo 2): Os reflexos da transparência no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros, com o objetivo de analisar a influência da transparência pública no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros.

No mesmo sentido, visando aperfeiçoar os mecanismos que melhoram a gestão pública, foi elaborado um artigo técnico com o título (Capítulo 3): Suprimento de fundos na administração pública: encargo ou ferramenta de gestão? Esse artigo baseou-se em estudos de casos reais e entrevistas estruturadas no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão, com o objetivo de identificar e discutir os principais problemas na execução da despesa pública por meio do Suprimento de Fundos (SF), traçando estratégias e recomendações para solucioná-los.

Por fim, com o intuito de consolidar e instrumentalizar as recomendações apresentadas no capítulo 3, foi elaborada uma proposta de produto tecnológico com

o título (Capítulo 4): Guia de instruções de Suprimento de Fundos – proposta de aperfeiçoamento da ferramenta no Tribunal de Justiça do Maranhão. Esse guia é composto por um conjunto de manuais, normas, regulamentações e customização de sistema de informação que possibilitam o aperfeiçoamento dos procedimentos e rotinas, além de viabilizar a disseminação de informações relacionadas ao SF.

Capítulo 2

2 OS REFLEXOS DA TRANSPARÊNCIA NO DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA DOS ESTADOS BRASILEIROS

RESUMO

A transparência pública está em constante evolução na administração pública e a literatura aponta que seus benefícios estão associados a maiores níveis de desempenho governamental, especialmente no aspecto fiscal. O objetivo deste trabalho é analisar a influência da transparência pública no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros, avaliando o desempenho sob a perspectiva da gestão fiscal e da eficiência dos gastos públicos. Para tanto, foi utilizado o método de estimação de painel dinâmico por meio do System Generalized Methods of Moments (S-GMM) em uma amostra de 26 estados e um distrito federal brasileiro no período de 2015 a 2020. Os resultados apontam que o aumento da transparência pública, de natureza passiva, tem efeito significativo e positivo no desempenho fiscal dos estados brasileiros. No entanto, não apresentaram uma relação estatisticamente significativa da transparência pública com o nível de eficiência dos gastos do governo e com indicadores de mensuração da dívida pública. Desse modo, este estudo contribui para a compreensão das maneiras pelas quais a transparência pública pode afetar a gestão pública, seus benefícios e limitações nessa abordagem, com um enfoque subnacional em um período pós-implantação das leis federais que regulamentam o tema.

Palavras-chave: Transparência Pública; Dívida; Gestão Fiscal; Eficiência.

ABSTRACT

Public transparency is constantly evolving in public administration and the literature points out that its benefits are associated with higher levels of government performance, especially in the fiscal aspect. The objective of this paper is to analyze the influence of public transparency in the public management performance of Brazilian states, evaluating performance from the perspective of fiscal management

and efficiency of public spending. To this end, it was used the dynamic panel estimation method through the System Generalized Methods of Moments (S-GMM) in a sample of 26 states and one Brazilian federal district in the period from 2015 to 2020. The results point out that increasing public transparency, of a passive nature, improves the fiscal performance of Brazilian states. However, they did not show a statistically significant relationship between public transparency and the level of efficiency of government spending and indicators for measuring public debt. Thus, this study contributes to the understanding of the ways in which public transparency can affect public management, its benefits and limitations in this approach, with a subnational focus in a post-implementation period of the federal laws that regulate the subject.

Keywords: Public Transparency; Debt; Tax Management; Efficiency.

2.1 INTRODUÇÃO

A transparência pública é um tema em constante desenvolvimento, e os estudos têm se direcionado no sentido de que o aumento da transparência melhora a qualidade dos serviços públicos (Cucciniello et al., 2017). Há indícios consistentes na literatura de benefícios da transparência associados a metas governamentais, uma vez que o seu crescimento e aperfeiçoamento parecem contribuir para a melhoria da gestão financeira do setor público (Cucciniello et al., 2017). Assim, a divulgação de informações financeiras e contábeis possibilita maiores níveis de desempenho do governo, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas e do estado de direito (Puron-cid et al., 2019).

No entanto, os efeitos da transparência diferem de acordo com uma série de fatores, como a área do governo, contextos distintos e características do cidadão (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014; Licht et al., 2014). Há uma difusão generalizada de que muitos dados acessíveis ao cidadão promoverão necessariamente a boa

governança, mas o uso adequado das informações é essencial para incentivar o cidadão a se tornar um agente social atuante (Fox, 2015).

A literatura recente sobre transparência tem se concentrado principalmente em nível nacional, utilizando dados de agências internacionais, enquanto os estudos relacionados aos governos estaduais são escassos (Puron-cid et al., 2019). O foco nos governos estaduais apresenta o benefício de controlar as diferenças culturais e institucionais, uma vez que todos funcionam sob o mesmo contexto legal das leis e regulamentos federais (Ganapati et al., 2019).

Cucciniello et al. (2017), em sua revisão da literatura sobre transparência pública, identificaram que o efeito dessa prática sobre os resultados relacionados à governança, como a tomada de decisões e a melhoria da gestão, tem recebido pouca atenção acadêmica. Chen e Neshkova (2020) reforçam que, apesar dos apelos mundiais por transparência governamental, os estudos empíricos que avaliam a relação entre transparência, governança e os resultados das políticas públicas permanecem escassos.

Embora haja muito otimismo quanto aos efeitos da transparência, pesquisadores relataram ambiguidade nos mesmos e questionaram até que ponto ela é capaz de alcançar os objetivos atribuídos (Etzioni, 2010; Heald, 2012). Nesse contraponto, surge a questão: afinal, a transparência pública influencia o desempenho da gestão pública?

O objetivo desta pesquisa é analisar a influência da transparência pública no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros, avaliado sob a perspectiva da gestão fiscal e da eficiência dos gastos públicos. A eficiência é apurada pelo método Data Envelopment Analysis (DEA), enquanto o desempenho da gestão fiscal é medido pelo volume da dívida pública e pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

A opção por abordar o contexto brasileiro nesta pesquisa se justifica pelo fato de que a legislação brasileira sobre transparência pública passou por um aperfeiçoamento relativamente recente, o que mudou o panorama da transparência no país. Em consonância com esse argumento, Kaufmann e Bellver (2005) e Villeneuve (2014) destacam que as leis de acesso à informação são uma forma de fortalecer a transparência pública, pois alteram a relação dos cidadãos com seus governos. A vigência da Lei de Transparência (Lei nº 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) consolidou a legislação sobre transparência pública no Brasil e democratizou o acesso às informações (Zuccolotto & Teixeira, 2014).

A partir do estudo de Montes et al. (2019), que teve uma amostra de 82 países no período de 2006 a 2014, foi desenvolvida esta pesquisa adaptada à realidade brasileira, com uma amostra de 26 estados e um distrito federal no período de 2015 a 2020. Para a estimação dos resultados, utilizou-se o método de painel dinâmico por meio do System Generalized Methods of Moments (S-GMM) aplicado a três modelos que utilizam a transparência passiva como variável explicativa, medida pelo indicador da Controladoria Geral da União (CGU) publicado no ranking dos estados da Escala Brasil Transparente.

Os principais resultados desta pesquisa corroboram, em parte, a prevalência dos estudos acadêmicos anteriores sobre os efeitos da transparência pública, indicando que a transparência pública passiva tem um impacto positivo no desempenho fiscal. Entretanto, não foi encontrada uma relação estatisticamente significativa entre a transparência pública e a eficiência dos gastos do governo ou o estoque da dívida pública.

Com a necessidade de compreender as maneiras pelas quais a transparência pública pode afetar a gestão pública e as limitações de uma abordagem centrada

nesse enfoque (Kolstad & Wiig, 2009), esta pesquisa contribui para a literatura da Gestão Pública, em particular, para a transparência pública subnacional, seus benefícios e limitações, avaliando seus reais efeitos para a sociedade, enfocando sua relação com o desempenho da gestão. O diferencial deste estudo é a análise dessa relação nos estados brasileiros no período pós-implantação das leis federais que regulamentam o tema.

Na próxima seção, serão apresentados os conceitos de transparência pública e desempenho da gestão, bem como algumas evidências da relação entre eles encontradas na literatura. Na sequência, serão detalhados os aspectos metodológicos da pesquisa. Em seguida, serão apresentados e analisados os principais resultados estatísticos obtidos. Por fim, serão apresentadas as conclusões finais da pesquisa, bem como suas principais contribuições, limitações e recomendações para futuras pesquisas.

2.2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.2.1 Desempenho Governamental

A administração pública tem como finalidade precípua maximizar o bem-estar social, gerenciando o patrimônio público e otimizando a utilização dos recursos disponíveis (Silva & Crisóstomo, 2019). A influência dos preceitos e ideais da Nova Gestão Pública (NGP) modificou a cultura tradicional da Administração Pública, desburocratizando organizações e fomentando o desenvolvimento de um governo empreendedor, caracterizado pela busca proativa de resultados, com estabelecimento de metas e responsabilidade fiscal, aprimorados por uma sociedade que avalia e

controla rotineiramente o desempenho e a transparência da gestão pública (Catelli & Santos, 2004; Araújo & Tejedó-Romero, 2016).

A alavancagem do desempenho governamental passa por um alto padrão de gestão fiscal, pois esse padrão conduz os gestores públicos a boas práticas gerenciais (Silva & Crisóstomo, 2019). A gestão fiscal tem como propósito básico promover o equilíbrio das contas públicas e sua eficácia melhora as finanças públicas, promovendo melhor desempenho econômico-financeiro (Rosa et al., 2021). Muitos países, assim como o Brasil, utilizam regras fiscais, como tetos de gastos, metas de superávit e endividamento ou tetos de impostos, como ferramentas para salvaguardar o equilíbrio fiscal (Renzio et al., 2005).

No Brasil, a deterioração da situação fiscal dos entes federativos tem sido resultado da falta de efetividade das regras fiscais, em particular a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), causada por diferentes interpretações dadas pelos Tribunais de Contas estaduais até meados de 2020 no que se refere ao cálculo dos limites de despesa de pessoal (Nunes et al., 2019; Teixeira, 2020). Essas interpretações permitiram deduções de certas despesas no cálculo dos indicadores das metas fiscais, o que encobriu os verdadeiros resultados, reduziu a capacidade de controle dos gastos públicos e do endividamento dos entes federativos, comprometendo a Gestão Fiscal (Nunes et al., 2019; Teixeira, 2020). Entretanto, a partir de 2021, a Lei Complementar nº 178/2021 e a Emenda Constitucional nº 109 entraram em vigor e contemplaram medidas de reforço à responsabilidade fiscal, incluindo a regulamentação expressa da uniformização dos cálculos das despesas com pessoal.

A eficiência na utilização dos recursos públicos é um dos pilares para que a administração pública alcance seus objetivos, portanto, promover a eficiência da

administração pública é um propósito natural para qualquer projeto de crescimento de longo prazo (Asatryan et al., 2017). A eficiência é definida como o arranjo perfeito de métodos e insumos - *inputs* - no alcance dos objetivos que geram o máximo de resultados - *outputs* (Peña, 2008). Em resumo, a definição de eficiência está associada à combinação ótima entre recursos utilizados e produtos entregues, e no setor público, isso se traduz na minimização dos recursos aplicados que possibilitem máxima qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à população (Silva & Crisóstomo, 2019).

Assim, embora a eficiência esteja relacionada a ajustes ou cortes de gastos administrativos, tais medidas não fornecem informações diretas sobre as formas de aumento de eficiência, uma vez que tais cortes podem simplesmente representar uma redução na qualidade dos serviços prestados (Asatryan et al., 2017). Nesse sentido, os indicadores de desempenho na administração pública que visam medir a eficiência devem estar relacionados ao crescimento dos níveis de qualidade de vida da população e ao desenvolvimento socioeconômico (Silva & Crisóstomo, 2019).

2.2.2 Transparência Pública

A Transparência Pública pode ser definida como a divulgação de informações precisas e oportunas por uma organização pública, que permite a diversos atores da sociedade monitorarem e avaliarem seu desempenho e funcionamento interno. Isso possibilita que os cidadãos e outras partes interessadas observem o governo e, caso sejam identificadas transgressões, questionem-no por meio da mídia, tribunais ou outros órgãos de controle (Welch, 2012; Bearfield & Bowman, 2017). As características unificadoras das diferentes definições de transparência são, sob a perspectiva do cidadão, a acessibilidade às informações governamentais e, da

perspectiva do governo, a disseminação proativa de informações (Bearfield & Bowman, 2017).

A evolução da transparência torna-se essencial para a democracia, uma vez que possibilita à sociedade um papel ativo na atividade pública. Diferentes grupos sociais participam do processo de tomada de decisão, funcionando como espelho da conduta dos governantes e fonte de responsabilização por seus atos praticados (Sol, 2013; Muñoz et al., 2017). A origem da transparência como princípio democrático está na contínua pressão social, com o objetivo de aumentar o controle sobre os órgãos da administração pública e, em geral, sobre o seu funcionamento, passando a se envolver mais na esfera de decisão governamental (Androniceanu, 2021).

A expansão da transparência pública é notória, uma vez que vem envolvendo aspectos distintos da administração pública, como o desempenho da gestão e os controles internos (Bairral et al., 2015; Abreu & Tardin, 2021). Assim, os governos têm cada vez mais considerado a transparência como um meio para alcançar uma série de objetivos, desde a promoção da confiabilidade no governo até a melhoria do desempenho financeiro. A ausência de transparência, por sua vez, é considerada uma das principais barreiras ao desenvolvimento socioeconômico dos países (Benito & Bastida, 2009; Bertot et al., 2010).

A ferramenta mais importante para promover a transparência governamental nos países é por meio das leis de "liberdade de informação". Estas leis criam o direito dos cidadãos de solicitar informações e impõem uma obrigação aos governos de fornecer essas informações ou explicar por que não as fornecerão, transformando a transparência em uma ferramenta para lidar com preocupações práticas e específicas sobre o desempenho do governo (Kosack & Fung, 2014).

No Brasil, as leis complementares nº 131/2009 e ordinária nº 12.527/2011, conhecidas como leis de transparência, estabelecem procedimentos e conteúdos obrigatórios para disponibilização de acesso à informação pelos entes públicos de todas as esferas de governo e poder. Essas leis distinguem dois tipos de transparência: a ativa, referente às informações disponibilizadas de forma rotineira pelo gestor público, espontaneamente ou por imposição legal, e a transparência passiva, que diz respeito às informações públicas solicitadas à administração pública por qualquer cidadão interessado, excetuando-se aquelas de caráter sigiloso (Raupp & Pinho, 2016; Silva & Bruni, 2019). Assim, a transparência passiva é avaliada neste estudo por meio de um indicador específico.

2.2.3 Reflexos da Transparência

A transparência pública é apontada como meio de promover a boa governança e melhorar a prestação de serviços públicos (Kolstad & Wiig, 2009; Bauhr & Carlitz, 2021). Ela busca padrões éticos e proporciona aumento na eficácia da gestão, já que há evidências consistentes que apontam para a relação positiva entre a transparência e a melhoria da sustentabilidade fiscal e da performance governamental (Peat et al., 2015; Fukuyama, 2016; Cucciniello et al., 2017). Nessa mesma linha, Brewer et al. (2007) e Blume e Voigt (2013) encontraram evidências de que a transparência de um país está correlacionada positivamente com o desempenho do governo.

A transparência torna-se uma fonte importante de informação para que os cidadãos tenham uma compreensão mais clara das políticas públicas, aumentem a confiança na administração pública e responsabilizem os funcionários por suas ações e pelos resultados da gestão (Araújo & Tejedo-Romero, 2016). Essa melhoria no fluxo de informações permite que os cidadãos disciplinem o governo, sob ameaça de

destituição do cargo, o que pode melhorar o desempenho da gestão (Hollyer et al., 2014).

A influência positiva da transparência governamental no desenvolvimento do país e na qualidade da governança é um achado comum na maioria dos estudos (Albassam, 2016). Nesse contexto, a transparência pública tornou-se uma peça essencial na gestão das instituições públicas, já que modela a eficácia e a legitimidade democrática das ações (Muñoz et al., 2017).

Sobre a gestão fiscal, Heald (2003) e Benito & Bastida (2009) apontaram a associação positiva entre transparência e desempenho fiscal governamental em países, sugerindo que a transparência reduz os incentivos aos gestores públicos a serem fiscalmente irresponsáveis e, assim, mantém-se sob controle os *deficits*. No Brasil, Sacramento e Pinho (2007) e Zuccolotto e Teixeira (2014), apontam essa mesma tendência, ao avaliarem a realidade municipal. Assim, formula-se a hipótese 1:

H1: A transparência pública dos estados brasileiros afeta positivamente sua gestão fiscal.

Montes et al. (2019) estabeleceram, a partir de pesquisas anteriores, uma relação indireta entre a transparência fiscal e a eficácia governamental, considerando a dívida pública como mecanismo de transmissão. Nessa relação indireta, o desempenho do governo, avaliado por sua eficácia, é medido pelo nível de endividamento. Alt e Lassen (2006) reforçam que a transparência fiscal está associada a níveis mais baixos de dívida e melhoria do desempenho.

A transparência pública tem influência positiva na capacidade dos governos de gerenciar riscos e choques financeiros esperados ao longo do período de

planejamento financeiro de longo prazo, sendo um meio instrumental para outras dimensões de valor público, como aumentar a sustentabilidade financeira (Ganapati et al., 2019). Além disso, a transparência é uma meta estratégica para melhorar o desempenho do governo e reduzir desvios de funcionários públicos, pois fornece meios para avaliar a utilização dos recursos públicos (Ganapati et al., 2019).

Aliada à existência de instituições bem estruturadas e receptivas, a transparência deve permitir aos cidadãos o uso eficaz das informações orçamentárias e o exercício de controle sobre os gastos, contribuindo para a redução do déficit e do endividamento (Gerunov, 2016). Assim, quanto mais informações são divulgadas, menos os gestores podem usar os *deficits* fiscais para atingir metas oportunistas (Benito & Bastida, 2009). Espera-se também um desempenho fiscal mais efetivo, uma vez que a transparência reduz os *deficits* e ajuda a evitar a ocorrência de dívida pública insustentável (Arbatli & Escolano, 2015). Nesse sentido, avaliando ainda o desempenho fiscal do governo por meio da dívida, formula-se a hipótese 2:

H2: A transparência pública dos estados brasileiros afeta negativamente sua dívida pública.

A transparência possibilita melhorias no desempenho financeiro do governo ao fornecer meios para avaliar a distribuição e uso dos recursos públicos (Bastida & Benito, 2007), além de aumentar a vigilância pública sobre as ações governamentais, resultando em gastos mais eficientes (Arbatli & Escolano, 2015). A transparência pode gerar ganhos de eficiência, uma vez que gastos desnecessários e excessivos podem ser evitados (Bastida et al., 2017; Puron-cid et al., 2019).

De acordo com Bauhr e Carlitz (2021), a teoria do agente principal é um dos principais argumentos da literatura acerca do impacto da transparência no ambiente interno das instituições públicas. Essa teoria sugere que a transparência aumenta a

probabilidade de que os gestores detectem má-fé ou falhas na prestação de serviços públicos por parte dos agentes, promovendo punições e prevenindo o abuso do poder público, além de ajudar a canalizar recursos do governo de forma justa e eficiente. Além da perspectiva institucional, a transparência também é desejável do ponto de vista econômico, pois aumenta a eficiência na alocação de recursos e reduz os problemas de agência, desencorajando atividades de busca de renda (Sol, 2013).

Já segundo Montes et al. (2019), a administração dos recursos públicos faz parte da relação principal-agente, na qual o público (principal) possui menos conhecimento sobre as intenções e ações do governo (agente) ao utilizar os fundos públicos, resultando em uma assimetria de informações que pode levar a resultados subótimos. Isso ocorre quando o governo não age no melhor interesse do público e realiza gastos desnecessários e ineficientes. Aumentando a transparência, a assimetria de informação sobre a alocação de recursos públicos é reduzida e a prestação de contas governamental é melhorada, o que leva os formuladores de políticas a serem mais responsáveis com a gestão dos recursos públicos e das contas do governo, aumentando a eficiência dos gastos públicos (Montes et al., 2019).

Formula-se, assim, a hipótese 3:

H3: A transparência pública dos estados brasileiros afeta positivamente sua eficiência nos gastos públicos.

2.3 METODOLOGIA

2.3.1 Caracterização da Pesquisa

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, que é analisar a influência da transparência pública no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros, foi

realizada uma pesquisa quantitativa-descritiva com dados secundários. Foram investigados os vinte e seis estados e o Distrito Federal do Brasil, utilizando um corte longitudinal nos anos de 2015, 2016, 2018 e 2020, com dados em painel cujas unidades de observação se repetem em períodos subsequentes. Segundo Woodridge (2010), esses períodos não precisam ser necessariamente adjacentes, mas o primeiro deve ser o mais antigo e os demais devem seguir esta ordem.

A amostra utilizada nesta pesquisa não incluiu os anos de 2017 e 2019, devido à alteração na periodicidade de divulgação do índice de transparência medido pela Controladoria Geral da União (CGU), o Escala Brasil Transparente (EBT). A partir da edição de 2016, o EBT passou a ser divulgado a cada dois anos e seu escopo foi ampliado para incluir a avaliação da transparência ativa, além da passiva. No entanto, para fins de comparação nesta pesquisa, foram utilizados apenas os dados da transparência passiva para todos os anos, pois essa é a informação disponível para todo o período.

2.3.2 Variáveis Abordadas

Para testar as hipóteses formuladas, seguindo as diretrizes metodológicas de Montes et al. (2019), a variável explicativa utilizada foi a transparência passiva medida pelo índice EBT. Esse índice foi desenvolvido pela CGU para medir a transparência de estados e municípios, por meio de uma nota que varia de 0 a 10. A avaliação é feita com base no grau de cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), a partir de solicitações reais de acesso à informação realizadas pelos entes públicos avaliados (Silva & Bruni, 2019).

Para testar a H1, utilizou-se o Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF como variável dependente para medir o desempenho fiscal, uma vez que sua composição

avalia resultados associados às metas fiscais. Esse índice já foi utilizado em outros estudos para avaliação do desempenho fiscal dos entes governamentais, como nos estudos de Melo et al. (2015) e Afonso e Escovedo (2021). Além disso, para validar o modelo, foi utilizada uma variável adicional - um dos indicadores oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN - que avalia a capacidade de pagamento, denominada CAPAG poupança corrente. Esse indicador apura a situação fiscal dos Entes Subnacionais interessados em contrair empréstimos com garantia da União e é calculado com base na metodologia de cálculo publicada na Portaria MF nº 501/2017. A premissa utilizada é que quanto menor o índice, melhor é o desempenho fiscal, conforme as fórmulas de cálculo apresentadas no Apêndice III.

O IFGF, que é utilizado como variável para medir o desempenho fiscal e tem sua publicação no *site* da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN voltada exclusivamente para municípios, foi adaptado para avaliar os estados brasileiros com base na descrição de cada indicador e em algumas modificações realizadas (FIRJAN, 2023). O índice varia entre zero e um, sendo que quanto mais próximo de um, melhor é a gestão fiscal. Ele é composto por quatro indicadores, que possuem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, correspondente a 25%, cujos conceitos são apresentados a seguir e suas fórmulas detalhadas na Figura 1 (Apêndice I).

- O indicador IFGF Autonomia - evidencia a capacidade do ente público de se sustentar, ou seja, se ele é capaz de gerar recursos suficientes para arcar com seus custos de existência. Esse indicador verifica a relação entre as receitas provenientes da atividade econômica do estado e os custos para manter a estrutura administrativa do estado e dos demais poderes.

- O IFGF Gastos com Pessoal - evidencia o cumprimento da meta ou limite de gastos com pessoal de até 60% da Receita Corrente Líquida, estabelecido pela LRF.
- O IFGF Liquidez - evidencia se há recursos financeiros suficientes para cobertura das despesas que foram prorrogadas para o ano seguinte por meio de inscrição em restos a pagar, sendo que o limite/meta para este indicador tem previsão na LRF para o último ano de mandato.
- E o IFGF Investimentos - evidencia a habilidade do governo em assegurar o desenvolvimento econômico sustentável do país e, especialmente, a provisão de serviços públicos indispensáveis à população através do investimento governamental.

Para testar a H2, utilizou-se como variável dependente a relação Dívida Total / PIB, cujos dados foram extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (SICONFI) da STN e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o intuito de captar o efeito indireto da transparência sobre o desempenho fiscal do governo, seguindo a linha de Arbatli e Escolano (2015), por meio da dívida. Além disso, como variável adicional, foi testado outro indicador da STN de capacidade de pagamento, o CAPAG - Endividamento.

Para testar a H3, foi utilizada como variável dependente um indicador de eficiência de gastos do governo, definido como a capacidade do governo de produzir mais resultados utilizando certo nível de recursos. Esse indicador foi calculado por meio da técnica estatística não paramétrica da Análise Envoltória de Dados - DEA, seguindo as diretrizes de Montes et al. (2019). A DEA baseia-se no conceito de eficiência de Pareto, onde as unidades de tomada de decisão (DMUs) que operam abaixo da fronteira são classificadas como ineficientes, enquanto as que operam na

fronteira são indicadas como eficientes em comparação ao banco de referência (Montes et al., 2019).

Neste estudo, adotou-se o modelo DEA com base na premissa de retorno variável à escala (VRS), tendo como DMUs os estados brasileiros. Os insumos (*inputs*) e os produtos (*outputs*) utilizados seguiram as pesquisas de Afonso et al. (2010) e Montes et al. (2019). Assume-se que o governo utiliza o insumo Despesa Geral de Consumo Final do Governo - % PIB para atingir os resultados esperados, que são as saídas (*outputs*) mensuradas por indicadores de desempenho da gestão pública, divididos em dois tipos: indicadores musgravianos e de oportunidade, detalhados na Figura 2 (Apêndice II).

A Figura 4 apresenta um resumo das variáveis principais já mencionadas, bem como outras variáveis de controle cuja correlação com o desempenho governamental já foi encontrada nos estudos citados.

TIPO	SIGLA	NOME	DESCRIÇÃO	FONTE	AUTOR (ES)	SINAL ESPERADO
D	DIV/PIB	Dívida	Dívida / PIB	FINBRA - STN / IBGE	Alt e Lassen (2006); Arbatli & Escolano (2015)	
E	TRANSP	Escala Brasil Transparente - EBT	A EBT é um medida/nota, que varia de 0 a 10, de transparência passiva, elaborada pela Controladoria Geral da União - CGU	CGU	Garcia-Sanchez et al. (2013); Montes e Paschoal (2016)	-
						+
C	CORRUP	Corrupção	Proxy Corrupção (Número do Combate a Corrupção do Minist. Público Federal) = Num Processos Por Estado / Número total de processos	MPF	Montes e Paschoal (2016); Cooray et al. (2017)	+
						-

C	CRESC_PIB	taxa de crescimento do PIB	Taxa de Crescimento do PIB = PIB Nominal do Ano/Inflação do ano em relação ao ano base 2014	IBGE	Alt e Lassen (2006); Arbatli e Escolano (2015)	-
C	DESP_PIB	Despesa	Despesa Total / PIB	Finbra / IBGE	Alt e Lassen (2006); Arbatli e Escolano (2015)	+
D	IFGF	Índice Firjan Gestão Fiscal	Avalia o equilíbrio das contas públicas (varia de 0 a 1): Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez, Investimentos	FIRJAN	Afonso e Escovedo (2021); Melo et al. (2015)	
C	DIV/PIB	Dívida	Dívida / PIB	FINBRA - STN / IBGE	Montes e Paschoal (2016)	-
C	INFLAC	Índice de Inflação	Inflação = Custo médio da cesta básica nas capitais	DIEESE	Garcia-Sanchez et al. (2013); Montes e Paschoal (2016)	-
C	PIB_PC	PIB per capita	PIB / População - Os dados estão em Reais (R\$)	IBGE	Garcia-Sanchez et al. (2013); Montes e Paschoal (2016)	+
C	TRADE	abertura comercial	Soma das exportações e importações de bens e serviços, medida como proporção do PIB.	ME	Garcia-Sanchez et al. (2013); Montes e Paschoal (2016)	+
D	CAPAG_POUP	Poupança corrente	Despesa Corrente / Receita Corrente Ajustada	STN	Simonassi e Arraes (2022)	
D	CAPAG_DIV	Endividamento	Dívida Consolidada Bruta / Receita Corrente Líquida			
D	EFIC	Eficiência do governo	Método DEA	STATA	Afonso et al. (2010); Montes et al. (2019)	

Figura 4: Quadro de Variáveis

Fonte: Elaborado pelo Autor

Nota: C - Controle; D - Dependente; E - Explicativa

2.3.3 Estratégia Empírica

Para testar as hipóteses propostas, foram realizadas, primeiramente, as estatísticas descritivas das variáveis apresentadas, as quais farão parte da estimação dos modelos econométricos propostos na estratégia empírica. Em seguida, foi testada estatisticamente a influência da transparência pública sobre o desempenho fiscal da gestão por meio da Equação 1:

$$IFGF_{it} = \beta C_{2it} + \gamma TRANSP_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Em que α_i e μ_t representam os efeitos fixos de estado e tempo, respectivamente. C_{2it} é o vetor de variáveis de controle, a saber: INFLAC, PIB_PC, CORRUP, TRADE, DIV/PIB. ε_{it} é o termo de erro aleatório que captura o efeito das variáveis omitidas no modelo e que podem afetar a variável dependente. Em teste complementar, utilizou-se a variável CAPAG_POUP em substituição ao índice IFGF.

Para avaliar a influência da transparência praticada pela gestão pública sobre o desempenho fiscal, de forma indireta, por meio da dívida pública, foi testado estatisticamente pela Equação 2:

$$DIV/PIB_{it} = \delta C_{1it} + \gamma TRANSP_{it} + \theta_i + \vartheta_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Em que os subscritos $i=1, 2, \dots, 27$ e $t=1, \dots, 4$ representam os estados brasileiros e o período, respectivamente. θ_i representa os efeitos fixos de estado e ϑ_t representa os efeitos fixos de tempo, enquanto ε_{it} é o termo de erro aleatório que captura o efeito das variáveis omitidas no modelo e que podem afetar a variável dependente. C_{1it} representa o conjunto de variáveis de controle utilizadas, são elas: CRESC_PIB, CORRUP, DESP_PIB. Em teste complementar, utilizou-se a variável CAPAG_DIV em substituição ao índice DIV/PIB.

Para testar a influência do nível de transparência pública sobre a eficiência do governo, foi utilizado um indicador de eficiência dos gastos governamentais, calculado por meio do método não paramétrico Data Envelopment Analysis (DEA), analisada a partir do uso da Equação 3:

$$EFC_{it} = \lambda C_{3it} + \rho TRANS_{it} + \xi_{it} \quad (3)$$

Em que os subscritos $i=1, 2, \dots, 27$ e $t=1, \dots, 4$ representam os estados brasileiros e o período de tempo, respectivamente. C_{3it} representa o conjunto de variáveis de controle utilizadas, são elas: INFLAC, PIB_PC, CORRUP, TRADE, DIV/PIB. ξ_{it} é o termo de erro aleatório do modelo.

Para a estimação das Equações (1), (2) e (3), foram realizados testes utilizando o método Ordinary Least Squares com efeitos fixos (FOLS) em dados em painel, bem como a abordagem de painéis dinâmicos por meio do System Generalized Methods of Moments (S-GMM). A utilização do S-GMM permitiu a redução de problemas de endogeneidade, eliminando estimativas não confiáveis e efeitos não considerados nas regressões, mesmo no caso de variáveis omitidas, por meio do uso de variáveis instrumentais para as variáveis potencialmente endógenas incluídas no modelo de regressão (Bond et al., 2001).

As equações econométricas elaboradas nesta pesquisa podem estar sujeitas aos problemas mencionados, como o possível problema de endogeneidade na relação de simultaneidade entre a despesa pública e o nível de transparência dos governos, pois ambas as variáveis podem se determinar conjuntamente (Alt & Lassen, 2006). Além disso, nem todas as variáveis explicativas do modelo são conhecidas e mensuráveis, como a variável qualitativa referente ao nível de transparência incluída nas estimativas (Montes et al., 2019). Portanto, é fundamental utilizar o método S-

GMM no modelo, pois a aplicação de variáveis instrumentais permite obter estimadores consistentes, reduzindo erros de medidas e o viés de simultaneidade (Bond et al., 2001). O uso do método S-GMM é ainda mais justificável quando os dados longitudinais apresentam um grande número de unidades de observação (i) e uma pequena quantidade de tempo (t) (Bond et al., 2001).

É importante salientar que existe ainda o método First Difference Generalized Methods of Moments (D-GMM), que utiliza a primeira diferença para eliminar o efeito de variáveis não observáveis, ou seja, utilizando séries em nível de variáveis com defasagem de períodos como instrumentos das variáveis explicativas das equações de primeira diferença (Arellano & Bond, 1991). Entretanto, para amostras finitas com séries temporais permanentes, as defasagens das variáveis em nível podem gerar instrumentos fracos e estimativas viesadas (Staiger & Stock, 1997; Alonso-Borrego & Arellano, 1999; Bond et al., 2001).

Sendo assim, o uso da estimação por S-GMM é indicado, pois verificou-se que o viés não ocorre quando se adota esse modelo, que utiliza como variáveis instrumentais as defasagens das variáveis em primeiras diferenças e em nível dentro de um sistema (Bond et al., 2001; Montes et al., 2019). Dessa forma, utilizam-se as primeiras diferenças defasadas da série como instrumentos nas equações de nível e os níveis defasados da série como instrumentos nas equações de primeira diferença (Bond et al., 2001).

Embora o método S-GMM seja indicado para um período pequeno, é possível criar um viés nos resultados para amostras pequenas e quando há muitos instrumentos (Roodman, 2009). Por isso, foi calculada a relação entre o número de variáveis instrumentais e o número de *cross-sections*, para evitar o uso excessivo de

variáveis instrumentais nas regressões. Espera-se que o resultado seja inferior a um, conforme explicado por Roodman (2009).

O método S-GMM é robusto à heterocedasticidade, não assumindo a normalidade da distribuição das variáveis. No entanto, pressupõe-se que não haja autocorrelação de segunda ordem AR (2) e que os instrumentos sejam válidos (Roodman, 2009). Para confirmar essa validade nos instrumentos, foram utilizados o teste de restrições de sobre identificação (J-statistic) de Hansen e o teste de Diferença em Hansen para subconjuntos de instrumentos, conforme indicado por Alvarez e Arellano (2003).

2.4 RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis abordadas. O nível de transparência passiva praticado pelos estados apresenta uma média de nota de 8,19, numa escala de zero a dez, indicando um nível razoável de transparência. Entretanto, o valor mínimo sugere que há estado(s) que receberam uma nota de zero em determinado ano, o que significa que esses estados não atenderam aos pedidos de informações públicas durante o período de requisição. Em relação ao desempenho fiscal, o nível médio de endividamento em relação ao PIB dos estados é de 11%, e a dívida CAPAG(STN) é de 89%. Esses números contrastam com o percentual mínimo e máximo registrados, o que indica que há estado(s) com um estoque de dívida significativamente superior ao que arrecadam de receita anualmente, resultando em dificuldades na gestão fiscal, enquanto outro(s) estado(s) apresentam bons resultados, inclusive com o índice IFGF próximo ao valor máximo de 1.

TABELA 1: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Variáveis	Média	D. Padrão	Mín.	Máx.	Perc.25%	Perc.75%
-----------	-------	-----------	------	------	----------	----------

DIV/PIB	0,11	0,06	0,02	0,31	0,07	0,15
TRANSP	8,19	2,42	0,00	10,00	7,64	10,00
CORRUP	0,04	0,06	0,00	0,35	0,01	0,04
CRESC_PIB	-0,03	0,09	-0,28	0,29	-0,71	0,02
DESP_PIB	0,18	0,09	0,08	0,56	0,13	0,20
IFGF	0,64	0,13	0,28	0,91	0,57	0,73
INFLAC	416,45	76,43	305,75	631,46	357,41	457,51
PIB_PC	27.791,19	14.740,25	11.366,35	87.016,16	17.187,45	35.116,53
TRADE	1,67	3,54	0,00	19,31	0,05	1,91
DIV_CAPAG	0,89	0,61	0,19	3,22	0,55	0,95
CAPAG_POUP	0,88	0,09	0,66	1,06	0,81	0,95
EFIC	0,42	0,20	0,18	1,00	0,31	0,44

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas segregadas por região do país. Destaca-se positivamente a região Centro-Oeste e Sudeste quanto à nota média de transparência, porém divergem em relação ao desempenho fiscal. Enquanto os estados da região Centro-Oeste apresentam níveis médios de endividamento abaixo da média geral, na região Sudeste os níveis médios de endividamento são altos, sendo que há um estado com o maior índice DIV_CAPAG (3,22). Em relação à eficiência da gestão, a região Norte apresenta melhores resultados médios, mas possui um ou mais estados com nota mínima de transparência.

TABELA 2 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS POR REGIÃO PARA TODA A AMOSTRA

Variáveis	Região: Centro Oeste				Região: Nordeste				Região: Norte			
	Média	D. Pad	Min.	Máx	Média	D. Pad	Min.	Máx	Média	D. Pad	Min.	Máx
DIV_PIB	0,07	0,03	0,03	0,11	0,10	0,04	0,03	0,24	0,14	0,08	0,02	0,31
IFGF_fiscal	0,60	0,13	0,32	0,78	0,66	0,11	0,37	0,87	0,64	0,10	0,45	0,88
EFIC	0,32	0,09	0,20	0,50	0,39	0,08	0,30	0,77	0,64	0,25	0,29	1,00
DIV_CAPAG	0,68	0,28	0,32	1,07	0,68	0,27	0,22	1,78	0,58	0,21	0,19	1,08
CAPAG_POUP	0,86	0,10	0,71	1,02	0,89	0,07	0,74	1,03	0,86	0,07	0,71	0,99
TRANSP	8,98	1,88	2,50	10,00	8,65	1,75	2,08	10,00	6,51	3,30	0,00	10,00
Variáveis	Região: Sudeste				Região: Sul				Total Geral			
	Média	D. Pad	Min.	Máx	Média	D. Pad	Min.	Máx	Média	D. Pad	Min.	Máx
DIV_PIB	0,15	0,06	0,05	0,25	0,11	0,06	0,05	0,20	0,11	0,06	0,02	0,31
IFGF_fiscal	0,60	0,21	0,28	0,91	0,68	0,13	0,44	0,89	0,64	0,13	0,28	0,91
EFIC	0,27	0,09	0,18	0,47	0,34	0,09	0,22	0,55	0,42	0,20	0,18	1,00
DIV_CAPAG	1,78	0,81	0,47	3,22	1,30	0,69	0,63	2,27	0,89	0,61	0,19	3,22
CAPAG_POUP	0,91	0,13	0,66	1,06	0,91	0,13	0,71	1,05	0,88	0,09	0,66	1,06
TRANSP	8,73	1,79	5,00	10,00	8,93	1,20	6,20	10,00	8,19	2,42	0,00	10,00

Fonte: Elaborado pelo autor

Na Tabela 3, apresentam-se os resultados do efeito direto do nível de transparência pública sobre o desempenho fiscal do Governo, medido pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Verificou-se uma relação positiva e estatisticamente significativa a nível de 5% entre essas variáveis na estimação por S-GMM. Isso indica que os estados que possuem maiores níveis de transparência passiva tendem a ter melhor desempenho na gestão fiscal. Adicionalmente, foi utilizada a variável CAPAG_Poupança Corrente como variável dependente, e o resultado da estimação mostrou um nível de significância mais baixo da transparência de 10% na estimação por S-GMM, com coeficiente negativo. Esse resultado ratifica o anterior da influência benéfica da transparência na gestão fiscal, uma vez que o indicador CAPAG quanto menor, é mais favorável.

Assim, a H1 não é rejeitada, confirmando que a transparência influencia positivamente o desempenho fiscal, o que corrobora estudos anteriores (Heald, 2003; Benito & Bastida, 2009). A ideia intuitiva subjacente a esse resultado é que a divulgação de informações sobre instituições, suas políticas e programas governamentais, habilita os cidadãos a responsabilizar os funcionários públicos por seus gastos e desempenho, reduzindo, assim, os desvios e a má gestão de recursos públicos e levando, eventualmente, a uma governança mais responsável e eficaz (Kosack & Fung, 2014).

Ainda na Tabela 3, é possível observar que a variável TRADE, que representa o grau de abertura comercial dos estados, apresenta correlação negativa e significativa com o desempenho da gestão fiscal, medido pelo IFGF. Esse resultado é contrário ao encontrado por Montes et al. (2019) para países e pode estar relacionado ao fato de que as exportações não geram impostos diretos na arrecadação tributária dos estados, mas as atividades comerciais envolvem encargos que afetam

diretamente os entes federativos, tais como infraestrutura e segurança pública. Além disso, destaca-se o resultado significativo e positivo do índice de corrupção (CORRUP) sobre o CAPAG_POUP (Despesa Corrente/Receita Corrente), o que indica que a corrupção no setor público estimula o descontrole dos gastos e prejudica o desempenho fiscal, corroborando os achados de Montes et al. (2019).

TABELA 3: RESULTADOS DAS ESTIMAÇÕES DO EFEITO DA TRANSPARÊNCIA SOBRE O DESEMPENHO FISCAL

VARIÁVEIS	Variável Dependente: IFGF		Variável Dependente: CAPAG - Poupança Corrente	
	(1) Eft	(2) S-GMM	(1) Eft	(2) S-GMM
TRANSP	-0,0035 (0,01)	0,0093** (0,00)	-0,0004 (0,00)	-0,0025* (0,00)
INFLAC	0,0009* (0,00)	-0,0001 (0,00)	0,0000 (0,00)	-0,0002*** (0,00)
logPIB_PC	-0,0879 (0,06)	0,0081 (0,03)	-0,0352 (0,03)	-0,0071 (0,01)
CORRUP	-0,0695 (0,28)	0,0767 (0,13)	0,7555*** (0,17)	0,1548*** (0,06)
TRADE	-0,0035 (0,00)	-0,0132*** (0,00)	0,0008 (0,00)	0,0012* (0,00)
DIV/PIB	-0,7414*** (0,22)	0,0009 (0,17)	0,3876*** (0,13)	0,0101 (0,07)
Observações	108	81	108	81
R2 Ajustado	0,067	-	0,324	-
N.instrumentos/N. <i>cross-section</i>	-	0,59	-	0,85
AR (2) (p-valor)	-	0,60	-	0,70
Dif. Hansen (p-valor)	-	0,10	-	0,11
Hansen test (p-valor)	-	0,26	-	0,24

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: [i] Erro-padrão robusto entre parênteses; [ii] Eft=OLS com dados em painel e Efeitos Fixos [iii] S-GMM sem efeitos fixos de período; [iv] Estat. J= Teste de restrição de sobreidentificação de Hansen que tem como hipótese nula de que os instrumentos são não correlacionados com o termo de erro; [v] * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01. Mean VIF = 1,64 (IFGF) e 1,64 (CAPAG)

Os resultados da estimação do efeito da transparência sobre a dívida, expressados na Equação 2, estão apresentados na Tabela 4. Verifica-se que não houve um efeito significativo da transparência nos testes para a variável dependente DIV/PIB nem para a dívida CAPAG.

Com relação às variáveis de controle, os resultados obtidos mostram uma correlação negativa e significativa entre o nível de despesa dos estados (DESP_PIB) e o nível de endividamento (DIV/PIB). Esse resultado foi oposto ao encontrado por Montes et al. (2019) e pode estar relacionado a própria evolução histórica dessa dívida e sua composição. Fatores como sentenças judiciais, acréscimos de juros por default e sucessivas renegociações (rolagem) da dívida são fatores que afetam o estoque da dívida e independem do volume de despesas executadas. No período abordado nesta pesquisa, mais precisamente em 2016, foi aprovado pela câmara federal a rolagem da dívida dos estados e distrito federal por 20 anos em troca de medidas de restrição fiscal, tais como estabelecimento de limite para despesas, isto é, a dívida sendo prorrogada por mais tempo acrescida de juros (*crescendo*), à custa de restrição de despesas (Agência Câmara de Notícias, 2023).

TABELA 4: RESULTADOS DAS ESTIMAÇÕES DO EFEITO DA TRANSPARÊNCIA SOBRE A DÍVIDA

VARIÁVEIS	Variável Dependente: DIV/PIB		Variável Dependente: Dívida CAPAG	
	(1) Eft	(2) S-GMM	(1) Eft	(2) S-GMM
TRANSP	-0,0023 (0,00)	-0,0003 (0,00)	-0,0036 (0,03)	-0,0033 (0,01)
CORRUP	-0,0572 (0,09)	-0,0020 (0,02)	0,2197 (1,00)	0,1305 (0,15)
CRESC_PIB	-0,2045*** (0,07)	-0,0142 (0,02)	-1,9542** (0,96)	0,1336 (0,14)
DESP_PIB	0,2855***	-0,1203***	-1,4171**	-0,7206***

	(0,06)	(0,03)	(0,70)	(0,25)
Observações	108	81	108	81
R2 Ajustado	0,229	-	0,102	-
N.instrumentos/N. <i>cross-section</i>	-	0,59	-	0,59
AR (2) (p-valor)	-	0,25	-	0,10
Dif. Hansen (p-valor)	-	0,54	-	0,31
Hansen test (p-valor)	-	0,44	-	0,33

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: [i] Erro-padrão robusto entre parênteses; [ii] Eft=OLS com dados em painel e Efeitos Fixos [iii] S-GMM sem efeitos fixos de período; [iv] Estat. J= Teste de restrição de sobreidentificação de Hansen que tem como hipótese nula de que os instrumentos são não correlacionados com o termo de erro; [v] * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01. Mean VIF = 1,12 (DIV/PIB) e 1,15 (CAPAG).

Os resultados da estimação da Equação 3 estão apresentados na Tabela 5. Além dos indicadores utilizados no cálculo do DEA, demonstrados na Figura 2 (Apêndice II), foi adicionado o número de servidores como insumo/*input*, aliado à despesa, especificado como teste adicional na Tabela 5. No entanto, a relação entre o nível de transparência e o nível de eficiência dos gastos do governo não foi estatisticamente significativa no modelo S-GMM, para ambos os índices DEA gerados.

TABELA 5: RESULTADOS DAS ESTIMAÇÕES DO EFEITO DA TRANSPARÊNCIA SOBRE O NÍVEL DE EFICIÊNCIA DO GOVERNO MEDIDO PELO DEA

VARIÁVEIS	Variável Dependente: EFIC - DEA		Variável Dependente: EFIC - DEA (com Inclusão de número de servidores como <i>input</i>)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
	Eft	S-GMM	Eft	S-GMM
TRANSP	-0,0151** (0,01)	-0,0149 (0,01)	0,0013 (0,01)	-0,0137 (0,01)
DIV/PIB	1,1853*** (0,26)	-0,0148 (0,35)	1,0727*** (0,28)	0,5991 (0,63)
INFLAC	-0,0020*** (0,00)	0,0006*** (0,00)	-0,0012* (0,00)	0,0004 (0,00)
CORRUP	-0,5664* (0,33)	-0,0134 (0,13)	-2,2075*** (0,36)	-0,5037 (0,67)

TRADE	-0,0046	-0,0005	0,0046	0,0044
	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,01)
logPIB_PC	0,0952	-0,0423	0,3404***	0,0402
	(0,07)	(0,03)	(0,07)	(0,09)
Observações	108	81	108	81
R2 Ajustado	0,410	-	0,360	-
N.instrumentos/N. <i>cross-section</i>	-	0,67	-	0,67
AR (2) (p-valor)	-	0,30	-	0,45
Dif. Hansen (p-valor)	-	0,11	-	0,13
Hansen test (p-valor)	-	0,15	-	0,20

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: [i] Erro-padrão robusto entre parênteses; [ii] EFT=OLS com dados em painel e Efeitos Fixos [iii] S-GMM sem efeitos fixos de período; [iv] Estat. J= Teste de restrição de sobreidentificação de Hansen que tem como hipótese nula de que os instrumentos são não correlacionados com o termo de erro; [v] * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01. Mean VIF = 1,64 (DEA 1) e 1,64 (DEA 2)

Com base nos resultados apresentados nas Tabelas 3, 4 e 5, foi realizado o teste de validade do uso das variáveis instrumentais por meio da estatística J de Hansen (teste de sobre identificação), além do teste de Diferença em Hansen para subconjuntos de instrumentos. A hipótese nula, que considera que os instrumentos utilizados são ortogonais ao termo de erro, não foi rejeitada, demonstrando que as variáveis instrumentais não estão correlacionadas com fatores não observados que ficam no termo de erro da regressão (Montes et al., 2019). Essa validação confirma o uso dos instrumentos nestes modelos. Adicionalmente, o número de instrumentos utilizados foi menor do que o número de *cross-section* (razão num inst. / num *cross-section* < 1) e os testes de Arellano/Bond para autocorrelação foram aplicados, demonstrando que não há autocorrelação de segunda ordem AR (2).

2.5 CONCLUSÃO

A abordagem da transparência pública como instrumento para o fortalecimento da gestão pública tem ganhado cada vez mais destaque. Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é analisar a influência da transparência pública no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros, considerando tanto a gestão fiscal quanto a eficiência dos gastos públicos.

Os resultados obtidos nesta pesquisa indicam que a transparência pública de natureza passiva, cuja iniciativa de transparência do governo requer provocação externa, tem uma influência positiva e significativa no desempenho fiscal dos estados brasileiros. Tanto o índice de gestão fiscal desenvolvido pelo FIRJAN quanto o índice CAPAG_poupança corrente da STN apresentaram correlação direta e significativa com a transparência pública, confirmando a validade da hipótese 1. Esses resultados corroboram com estudos de Arbatli e Escolano (2015) e Montes et al. (2019), que apontam que a transparência aumenta a vigilância pública sobre as ações do governo, levando a uma gestão fiscal mais responsável, com redução de *deficits* e evitando despesas públicas insustentáveis.

Entretanto, no contexto empírico brasileiro, a relação entre o nível de transparência passiva dos estados com a dívida pública, assim como com a eficiência dos gastos do governo, não apresentou significância estatística, o que leva à rejeição das hipóteses 2 e 3, respectivamente. Este resultado não ratifica os apresentados por Montes et al. (2019) que foi aplicado em contextos (países) e períodos distintos.

Em resumo, baixos níveis de transparência podem permitir que gestores públicos ajam sem fiscalização e controle externos, o que pode incentivar práticas de desvio de recursos. Isso se opõe à realidade dos estados brasileiros, que precisam

aumentar a efetividade na execução de políticas públicas, uma vez que dispõem de recursos escassos e oferecem serviços públicos precários.

Esta pesquisa contribui para a literatura da Gestão Pública ao testar os efeitos da transparência pública na relação com o desempenho da gestão por meio de modelos estatísticos já validados internacionalmente em diferentes realidades e períodos. O diferencial deste estudo é a análise da relação entre a transparência pública e o desempenho da gestão nos estados brasileiros após a implantação das leis federais que regulamentam o tema transparência na administração pública.

As limitações desta pesquisa decorreram da ausência de indicadores no Brasil que mensurem diferentes dimensões de transparência pública em uma série temporal mais longa, o que restringiu a análise somente à transparência passiva, num período relativamente curto. Decorreram também da ausência de indicadores padronizados de mensuração de eficiência e eficácia da gestão pública dos estados. Pesquisas futuras podem explorar outros efeitos decorrentes das diversas dimensões da transparência, tais como a fiscal ou a ativa, em diferentes aspectos do desempenho da gestão, em áreas específicas como educação e saúde, ou de forma geral. Tais pesquisas poderiam, inclusive, abordar formas de aprimorar a qualidade da informação disponibilizada à população.

Capítulo 3

3 SUPRIMENTO DE FUNDOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Encargo ou Ferramenta de Gestão?

RESUMO

Este trabalho consistiu em um artigo técnico que teve como objetivo diagnosticar os principais problemas relacionados à aplicação dos recursos públicos por meio do Suprimento de Fundos (SF) no Tribunal de Justiça do Maranhão, com o intuito de buscar soluções e desenvolver orientações para aprimorar esse mecanismo como ferramenta de gestão pública. Foram realizados levantamentos históricos das principais estatísticas internas do SF, bem como observações *in loco* de processos e entrevistas semiestruturadas com uma amostra de servidores públicos que utilizaram essa ferramenta nos últimos anos. Os resultados obtidos permitiram a sugestão de alterações na legislação específica do órgão, bem como readequações nos procedimentos internos e no sistema de informação gerencial. Esses resultados podem contribuir para o desenvolvimento da Gestão Pública, fornecendo propostas inovadoras nos procedimentos de controle e execução do SF, com o objetivo de proporcionar maior efetividade na solução de problemas cotidianos da administração pública.

Palavras-chave: Gestão Pública; Despesa; Suprimento de Fundos; Finalidade.

ABSTRACT

This work consisted of a technical article that aimed to diagnose the main problems related to the application of public resources through the Supply of Funds in the Court of Justice of Maranhão, in order to seek solutions and develop guidelines to improve this mechanism as a public management tool. Historical surveys of the main internal statistics on the Supply of Funds were carried out, as well as *in loco* observations of processes and semi-structured interviews with a sample of public servants that used this tool in the last few years. The results obtained allowed the suggestion of changes

in the body's specific legislation, as well as readjustments in internal procedures and in the management information system. These results can contribute to the development of Public Management, providing innovative proposals in the procedures of control and execution of the Supply of Funds, with the objective of providing more effectiveness in the solution of daily problems in public administration.

Keywords: Public Management; Expense; Funds Supply; Purpose.

3.1 INTRODUÇÃO/SITUAÇÃO PROBLEMA

O planejamento público é fundamental para as ações governamentais (Couto et al., 2018). No entanto, a alta variabilidade das demandas sociais em diferentes cenários de serviços públicos (Zeifert, 2019) e as necessidades emergenciais que surgem diariamente na administração pública, que precisam ser atendidas rapidamente sob o risco de danos ao Patrimônio Público, requerem maior flexibilidade na execução dos gastos públicos.

Uma das ferramentas utilizadas para esse fim é o Suprimento de Fundos (SF), que "é caracterizado por ser um adiantamento de valores a um servidor para futura prestação de contas" (MCASP, 2021, p.142). Ele é concedido a critério do ordenador de despesa para atender a despesas excepcionais que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação de recursos públicos (Figueiredo, 2013).

O objetivo deste artigo foi realizar um diagnóstico dos principais problemas relacionados à aplicação de recursos públicos por meio de SF no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão, buscando soluções para a realização de despesas de pequeno porte de forma customizada e aperfeiçoando esse mecanismo como ferramenta de gestão pública. Para tanto, foram analisados dados históricos quantitativos e qualitativos de sua utilização, além da observação *in loco* de processos

e entrevistas semiestruturadas com servidores públicos que utilizaram essa ferramenta nos últimos anos. Cabe destacar que, neste estudo, adotou-se a nomenclatura de SF, seguindo a tendência mais recente do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2021), embora a legislação federal ainda utilize a denominação "adiantamento".

No Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), a relevância do SF se torna ainda mais evidente devido à vasta extensão territorial do estado e à presença de unidades administrativas e judiciais na maioria dos municípios. Esse contexto dificulta a logística de distribuição de materiais cobertos por contratos que passaram por processos normais de compras públicas (licitação), pois o almoxarifado central está localizado na capital e há comarcas a mais de mil quilômetros de distância. Além disso, a maioria das empresas que se habilitam a participar de processos licitatórios para contratação de serviços contínuos também tem sede na capital, o que encarece e dificulta o atendimento de demandas cotidianas em unidades distantes da capital devido às características de desenvolvimento da região.

Com essas particularidades, a solução de demandas não previstas nessas unidades, que exigem uma resposta rápida e com menor custo, pode ser atendida pelo próprio gestor da unidade de maneira mais ágil e efetiva com a utilização do SF. No entanto, de acordo com dados extraídos do Sistema de Controle Orçamentário-SCO do TJMA, o número de usuários dessa ferramenta tem diminuído constantemente anualmente. Por outro lado, o número de inconsistências encontradas pelas unidades de controle nas prestações de contas de SF tem apresentado um nível elevado.

Um dos principais achados que surgem com frequência nas análises das prestações de contas de SF pelos órgãos de controle interno do TJMA (conforme o

Apêndice II) está relacionado ao que é chamado de "desvio de finalidade". Esse problema surge quando o usuário solicita o SF para realizar gastos com material de consumo, mas acaba utilizando-o para contratação de serviços, por exemplo. A finalidade exigida no momento da solicitação está vinculada à questão orçamentária, já que o processamento da despesa pública exige a indicação prévia da natureza da despesa, até o nível de elemento de despesa. De acordo com a legislação específica do órgão, Resolução – TJMA nº 57/2020, a aplicação dos recursos do SF está vinculada à destinação orçamentária para a qual foi liberado (Tribunal de Justiça, 2020). No entanto, pode-se questionar se o propósito real do SF é atender ao orçamento ou às necessidades especiais e/ou urgentes da administração pública, com base na própria definição do SF estabelecida na Lei 4.320/64 (Brasil, 1964).

Em situações práticas, quando um usuário do SF se depara com uma necessidade urgente que requer a aplicação imediata de recursos, mas com uma natureza diferente da orçamentária à qual o recurso foi liberado, ele fica em dúvida se deve ou não aplicar o recurso. Se ele resolver o problema, corre o risco de ter que devolver o dinheiro do próprio salário, mas, se seguir estritamente as regras orçamentárias, pode causar prejuízos maiores à administração. Nesse nível operacional, a insegurança do agente público e o medo de punição dos órgãos de controle geram uma inércia organizacional que prejudica a administração pública (Costa, 2000; Meehan & Bryde, 2011).

Quanto aos aspectos metodológicos deste artigo, pode-se enquadrá-lo como um estudo de caso propositivo. Os casos concretos utilizados para estudo foram analisados por meio da técnica de observação direta, com análise documental dos processos de requisição e prestação de contas de SF, ao longo de quatro anos, realizada no setor de Contabilidade do TJMA. Além disso, foi realizada uma entrevista

semiestruturada junto aos usuários de SF para identificar os obstáculos e experiências enfrentados em suas rotinas diárias com a utilização e prestação de contas do SF.

Esta pesquisa contribui para o desenvolvimento da Gestão Pública ao apresentar proposições inovadoras para os procedimentos de controle e execução do SF, a fim de proporcionar maior efetividade na solução de problemas do cotidiano da administração pública, desprendendo-se da burocracia convencional da execução do orçamento público. Na prática, os gestores públicos operacionais precisam, rotineiramente, de ferramentas que proporcionem maior dinamismo na solução de demandas inesperadas que interferem na execução das atividades da instituição. Este artigo é relevante por buscar o aperfeiçoamento dessa ferramenta que auxilia na aplicação de recursos públicos para atender a essas demandas.

3.2 METODOLOGIA

Em relação à metodologia, este estudo técnico foi desenvolvido a partir de casos concretos, analisados por meio de observação direta e análise documental dos processos de concessão e prestação de contas de SF, ao longo de quatro anos, realizada no setor de Contabilidade do TJMA, com o objetivo de compreender os principais detalhes sobre os processos e identificar obstáculos e oportunidades de melhorias. Foram extraídos desses processos, conforme o Apêndice II, trechos dos principais achados de inconsistências nas prestações de contas feitas pelas unidades de controle interno. Além disso, foram coletados dados estatísticos do sistema de controle orçamentário do TJMA para captar tendências de comportamento dos usuários de SF com base no histórico de utilização (Apêndice I e Figuras 1, 2 e 3).

Realizou-se ainda uma entrevista semiestruturada junto aos usuários de SF para identificar os obstáculos e experiências enfrentados em suas rotinas diárias na

utilização e prestação de contas dessa ferramenta, com o propósito ainda de comparar os resultados às informações apuradas nos métodos de análise documental e com os dados quantitativos colhidos (Apêndice I e Figuras 1, 2 e 3), num processo de triangulação (King, 2004).

A entrevista teve 5 objetivos específicos: (1) Conhecer as características do ambiente de trabalho dos usuários de SF; (2) Identificar as principais necessidades atendidas pelo SF; (3) Identificar as facilidades/dificuldades na aplicação dos recursos do SF; (4) Mapear os principais obstáculos no processo de prestação de contas que levam a erros e/ou desistências; (5) Colher sugestões para aperfeiçoamento da ferramenta;

Para tanto, foi elaborado um roteiro de entrevista baseado no método de análise de modelos de King (2004), o qual utiliza a organização por temas, com codificações e resumo dos temas importantes identificados pelo pesquisador em um conjunto de dados, para uma organização significativa e útil (Brooks & King, 2014). O questionário inicial foi composto por 37 perguntas subjetivas (Apêndice III), estruturadas a partir da análise dos processos de SF e da percepção e experiência do pesquisador com o tema, com o intuito de estimular os entrevistados a se manifestarem livremente, mas conduzindo-os aos fatores categorizados que correspondem aos objetivos específicos previamente delimitados.

Primeiramente, foi aplicado um teste presencial do questionário com três servidores, para identificar possíveis dúvidas e críticas ao questionário. Após esses testes, foram realizadas revisões na grafia das perguntas e, visando dar maior dinamicidade à entrevista, o questionário foi reduzido para 26 perguntas. As demais informações foram colhidas diretamente nos sistemas de informação do órgão. Por

fim, as entrevistas foram realizadas por meio do *e-mail* institucional do TJMA e doze servidores, usuários e ex-usuários do SF, foram selecionados para participar.

No tratamento dos dados colhidos, buscou-se compreender as respostas agregando suas similaridades e extrair duas diferenças, consolidando os conteúdos conforme a estrutura apresentada no Apêndice IV e baseada na técnica de categorização de fatores (King, 2004), ou seja, categorizando os resultados por fatores alinhados aos objetivos específicos estabelecidos para a entrevista.

3.3 CONTEXTO/REVISÃO NORMATIVA/DIAGNÓSTICO

As características peculiares do estado do Maranhão, em termos geográficos (com uma área de 331.983 km² e 217 municípios), impõem ao TJMA a necessidade de manter uma grande estrutura de prédios públicos, com diversas unidades administrativas. A distância entre elas abrange uma vasta extensão territorial e é agravada pela malha viária com dificuldades de tráfego, o que torna complexa a logística regular de entrega de materiais e praticamente inviabiliza o atendimento de pequenas demandas extraordinárias e urgentes que surgem no cotidiano da administração pública. Ademais, a concentração econômica em poucas regiões do estado afasta empresas habilitadas a participar de licitações das regiões menos desenvolvidas, concentrando os contratos administrativos com empresas sediadas na capital. Isso dificulta o atendimento rápido de pequenos serviços que surgem no cotidiano das unidades.

Diante dessas particularidades no TJMA, que dificultam as contratações normais em algumas regiões e a distribuição de materiais pelo almoxarifado central, o gestor precisa de ferramentas de gestão que possibilitem o atendimento célere ou imediato de certas demandas que, por sua urgência ou natureza, não possam

subordinar-se à execução normal da despesa pública, a qual requer certo tempo e procedimentos burocráticos para realização. Assim, a utilização do SF torna-se inevitável e essencial no âmbito do TJMA, principalmente nas unidades administrativas localizadas no interior do estado.

A evolução do uso do SF no TJMA é apresentada na Tabela 1 (Apêndice I), que demonstra a baixa representatividade orçamentária da ferramenta, variando entre 0,03% e 0,08% do orçamento total nos anos apresentados. Isso indica que sua utilização é excepcional e seu valor individual é baixo, conforme previsto na legislação aplicável. No entanto, o volume de processos e a quantidade de usuários são expressivos, o que evidencia a relevância do SF para a solução de pequenas demandas cotidianas.

Entretanto, conforme a Figura 1, observa-se uma queda permanente na quantidade de usuários do SF do tipo pronto pagamento, que reduziu de 242 usuários em 2017 para 100 em 2021. Em sentido contrário, a Tabela 1 (Apêndice I) demonstra um volume elevado de inconsistências nas prestações de contas do SF, com uma variação percentual de 38% a 59% entre 2017 e 2021. O peso maior, conforme Figura 1, recai novamente sobre o tipo pronto pagamento, com destaque para 2020 que tem cerca de 73% de inconsistências. Isso significa que a cada dez prestações de contas apresentadas, sete estavam com alguma inconsistência à luz da legislação específica do TJMA.

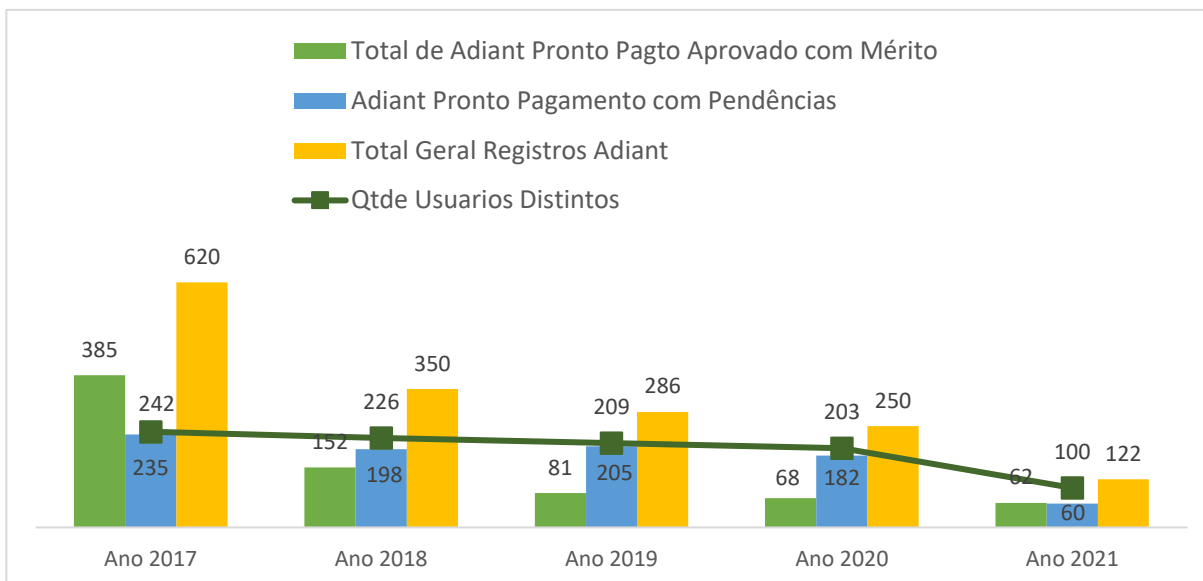


Figura 1: Adiantamento - Pronto Pagto (Totais de pedidos e usuários 2017 a 2021)
Fonte: Elaborado pelo autor

Outro aspecto crítico destacado na Figura 2 é que ao longo dos cinco anos analisados (2017 a 2021), 74% dos usuários mantiveram ou aumentaram a quantidade de inconsistências nas prestações de contas do SF, enquanto apenas 26% conseguiram reduzir. Ao relacionar os usuários que deixaram de utilizar o SF com as inconsistências encontradas em suas prestações de contas, apresentados na Figura 3, constata-se que, em média, no período de 2017 a 2021, 81 usuários deixaram de solicitar SF de um ano para o outro, sendo que cerca de 75% destes apresentaram alguma pendência em sua prestação de contas no ano anterior.

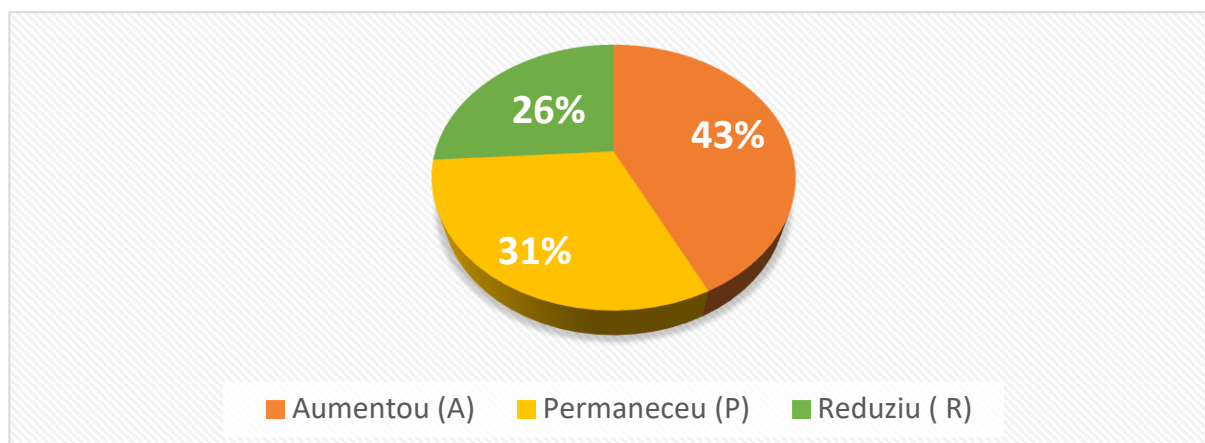


Figura 2: Comparativo Qtde Pendências por Usuário - Período: 2017 a 2021
Fonte: Elaborado pelo autor

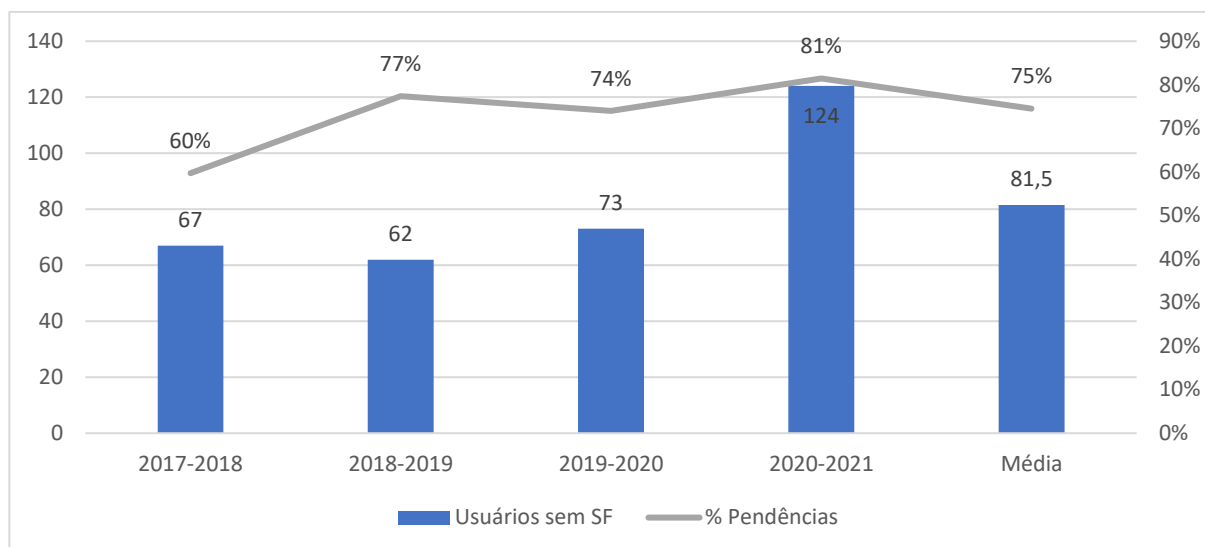


Figura 3: Usuários sem SF x % desses Usuários com pendências no ano anterior
 Fonte: Elaborado pelo autor

Esses dados quantitativos sugerem uma possível relação entre os problemas enfrentados nas prestações de contas e a decisão dos usuários de deixarem de utilizar o SF, já que as inconsistências observadas nos processos de prestação de contas apresentam características distintas, podendo ser de solução simples ou levar à glosa da despesa e à devolução do recurso às próprias expensas do usuário.

O resultado das entrevistas (Apêndice V) corrobora essa tendência de relação entre desistência da utilização do SF e inconsistências nas prestações de contas, pois a maioria dos ex-usuários relataram que o motivo da desistência do uso do SF está associado a problemas com prestações de contas e, conseqüentemente, devolução de recursos próprios, oriundos do excesso de burocracia no processo. As entrevistas (Apêndice V) revelaram ainda os seguintes aspectos sobre o SF e suas despesas:

(1) Há uma distinção clara entre as necessidades de realização de despesas de pequeno porte nas unidades da capital e do interior. Enquanto na primeira, a proximidade dos fornecedores/prestadores de serviços contratados e da administração central favorece a solução de problemas de forma tempestiva, no

interior a distância prejudica, requerendo um leque mais diversificado e flexível de pequenas despesas para solução dos problemas do cotidiano;

(2) A legislação atual foi considerada adequada em relação aos valores e prazos, no entanto, em relação à aplicação do recurso e prestação de contas, mostra-se excessivamente rígida e burocrática, causando obstáculos aos usuários e impossibilitando o atendimento de todas as demandas;

(3) Foram relatadas dúvidas na interpretação da legislação, principalmente em relação à classificação orçamentária da despesa, reforçando a necessidade de informações mais claras e objetivas sobre o assunto;

(4) O tempo do ciclo entre a solicitação do recurso e sua liberação é considerado extenso e incompatível com o propósito do SF do tipo pronto pagamento;

(5) Foram apontadas deficiências na comunicação entre os usuários e os órgãos internos de controle, mais especificamente em relação aos canais de comunicação;

(6) Foram destacados obstáculos na utilização do SF, tais como a baixa flexibilidade na compra de materiais e na contratação de serviços, a excessiva burocracia das regras de aplicação do recurso e as dificuldades operacionais características da região em que o TJMA está inserido;

(7) A principal dificuldade apontada na prestação de contas está relacionada aos obstáculos mencionados na aplicação dos recursos. Por exemplo, a vinculação do objeto do gasto à requisição inicial que, muitas vezes, não permite a solução de uma demanda urgente que se apresenta quando o recurso está disponível para gastar, resultando em uma inconsistência na prestação de contas que leva à devolução do recurso;

Ao avaliar os aspectos normativos e práticos que envolvem a utilização do SF, percebe-se que um dos eixos de origem dessas inconsistências nas prestações de contas pode estar associado à própria legislação e aos aspectos burocráticos que a norteiam. O SF, em termos de legislação geral, está fundamentado na Lei nº 4.320 de 1964, nos artigos 60, 65, 68 e 69, os quais trazem as regras gerais que caracterizam essa ferramenta quanto à sua finalidade, excepcionalidade, forma de pagamento e impedimentos para concessão (Brasil, 1964).

Cabe destacar o artigo 68 mencionado que traz a definição e finalidade do SF. No primeiro trecho desse artigo, é estabelecido que o SF "é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei", o que demonstra a necessidade de um normativo legal posterior que especifique de forma precisa, por ser um procedimento extraordinário, as situações em que o SF pode ser utilizado. Na esfera estadual, o SF no Maranhão é regulamentado pelo Decreto nº 28.730/2012, que serviu como referência para a norma interna do TJMA, a Resolução nº 57/2020 (Tribunal de Justiça, 2020).

Em outro trecho do artigo 68 citado, é previsto que o SF seja uma despesa "sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas", o que gera uma interpretação orçamentária desse instrumento. O legislador delimitou claramente que, apesar de o SF ser um procedimento excepcional, com trâmite diferenciado de aplicação do recurso, deve seguir a regra orçamentária para garantir que qualquer dispêndio na administração pública seja lastreado por orçamento correspondente. Dessa forma, o SF, no momento da concessão do recurso ao suprido, é considerado uma despesa sob a perspectiva orçamentária e percorre seus três estágios: empenho, liquidação e pagamento. No entanto, a falta de sincronia entre

a contabilização e o momento real em que a despesa ocorre (aplicação do recurso) pode representar o primeiro embaraço na utilização da ferramenta.

A finalidade do SF, e o propósito de sua criação e manutenção, só é presente na caracterização do tipo de despesa no último trecho do citado Art. 68: “que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”. E por quê? Porque essas despesas são especialíssimas, que surgem no decorrer das atividades de forma extraordinária e urgente, e que requerem um atendimento rápido e dinâmico, muitas vezes com pagamento em espécie e situações novas que estão à margem do planejamento. O processo normal de aplicação da despesa pública exige alguns procedimentos burocráticos que requerem tempo de execução e geralmente são incompatíveis com a situação especial surgida, que, se não atendida, pode levar a danos bem maiores à administração pública.

Nesse sentido, a Resolução TJMA nº 57 de 2020 reforça a especificidade da finalidade do SF ao caracterizar as despesas do tipo pronto pagamento como sendo de pequeno vulto, devendo ser efetivadas para atender a necessidades inadiáveis de contratação de serviços ou compra de materiais (Tribunal de Justiça, 2020). Entretanto, considerando que o ciclo de liberação de SF no TJMA dura, em média, sete dias entre o pedido do usuário e a disponibilização do recurso para efetuar o gasto, essa modalidade de SF já apresenta um problema. Ao requisitá-lo, o usuário que já tem uma demanda reprimida precisará adiar a solução em pelo menos sete dias até a liberação do recurso, sendo que a necessidade é inadiável, pelo próprio conceito de SF ou mesmo pela gravidade da demanda.

Diante desse ciclo de liberação e o prazo de cento e vinte dias para aplicação do recurso, associados à quantidade limitada de solicitações no ano, o usuário do SF, no intuito de resguardar sua unidade administrativa de futuras eventualidades

realmente urgentes que precisem ser atendidas imediatamente, solicita recursos de SF sem prévia destinação. Entretanto, considerando que o usuário terá de prever a eventualidade futura e retratá-la antecipadamente no momento da requisição, pois precisa indicar o objeto do gasto para fins de registro contábil no orçamento, e diante das incertezas intrínsecas às interações sociais e à complexidade do mundo real que dificultam a previsão dos eventos futuros pelo gestor público (Brown & Potoski, 2003), aumenta-se a probabilidade de realização de gastos divergentes do elemento de despesa orçamentária requisitado, o que gera inconsistências nas prestações de contas.

O Art. 12 da citada Resolução TJMA nº 57/2020 reforça a vinculação da aplicação do recurso à requisição do SF e, conseqüentemente, ao elemento de despesa orçamentária que consta na nota de empenho, prevendo expressamente a devolução do recurso em caso de descumprimento, o que é chamado de "desvio de finalidade" (Tribunal de Justiça, 2020). Dessa forma, observa-se que, sob esse aspecto vinculativo, a legislação representa um entrave à utilização do SF no atendimento das demandas para as quais foi criado. Costa e Terra (2019) destacam que as normas legais podem representar entraves devido à sua inflexibilidade e comprometer a autonomia do gestor, pois a excessiva prioridade no cumprimento destas coloca à margem aspectos como a eficiência e a própria governança.

Questiona-se, assim, se a caracterização de "desvio de finalidade" é realmente adequada, tendo em vista que a finalidade do SF é atender despesas inadiáveis e excepcionais, as quais são efetivamente realizadas pelo usuário com o recurso liberado para tal fim. Nesse sentido, a imposição de vinculação à regra orçamentária pode ser questionada, uma vez que a situação especial que exige a utilização do SF está à margem do planejamento orçamentário. Além disso, levanta-se a possibilidade

de locupletamento da administração pública ao exigir que os usuários desembolsem recursos próprios para ressarcir ao erário, sendo que o recurso original foi utilizado em benefício da própria administração pública.

3.4 RECOMENDAÇÕES

Os dados históricos coletados (Apêndices I, II, III) nos sistemas internos de informação gerencial, juntamente com as respostas dos entrevistados que utilizaram ou ainda utilizam o SF no Tribunal de Justiça do Maranhão, observadas nos “fragmentos das entrevistas” (Apêndice V) e estruturados em fatores (Apêndice IV), foram analisados, permitindo extrair informações empíricas e traçar um diagnóstico dos principais obstáculos que impedem o uso adequado do SF.

A partir dessa análise e tendo em vista o cumprimento da legislação federal, foram propostas soluções práticas que visam aprimorar a gestão pública, sem comprometer a relevância do controle. Com esse intuito, elaborou-se as seguintes recomendações, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do SF como instrumento de realização de despesas para a efetivação de políticas públicas. Dessa forma, busca-se proporcionar aos usuários maior segurança e efetividade no atendimento das demandas inadiáveis que surgem no dia a dia da administração pública.

3.4.1 Aplicação do Recurso

3.4.1.1 Legislação Aplicada

Para aperfeiçoar o SF, é necessário, primeiramente, realizar alterações na legislação específica, mais especificamente na Resolução nº 57/2020, nos seguintes aspectos:

(1) Alterar apenas os dispositivos que tratam do SF do tipo pronto pagamento;

(2) Dividir a liberação dos recursos em duas etapas distintas: (I) a autorização da despesa, que vai desde a solicitação do recurso até a autorização pelo ordenador de despesa, passando pela avaliação de alcance do servidor e da disponibilidade orçamentária, com bloqueio prévio do recurso (pré-empenho); e (II) o pagamento do recurso, que será feito de forma parcelada e dependerá da indicação prévia do objeto da despesa, percorrendo as etapas de empenho, liquidação e pagamento até a liberação do crédito no cartão corporativo, em até 24 horas após o pedido de liberação pelo usuário, conforme a demanda for surgindo;

(3) Prever os requisitos para solicitação de recursos em dois momentos: na autorização da despesa anualmente e no pagamento/liberação do crédito parceladamente;

(4) Prever a edição de uma portaria para regulamentar: o novo fluxo interno do processo de liberação e prestação de contas, os canais oficiais de comunicação a serem utilizados, os sistemas de informação utilizados e o manual de instruções.

Além da legislação específica mencionada (Tribunal de Justiça, 2020), foi observado que os parâmetros de classificação da despesa orçamentária, destinados ao usuário, estão fundamentados na Portaria STN nº448/2002. No entanto, essa

norma, que tem caráter exemplificativo e favorece a interpretação, contém classificações e exemplos desatualizados, principalmente diante de novas normas e das inovações tecnológicas dos materiais e serviços de informática surgidos nos últimos anos. Sendo assim, propõe-se também a elaboração de um manual específico que detalhe minuciosamente os bens e serviços adquiridos em cada natureza de despesa orçamentária, com base nos conceitos e orientações do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) – 9ª edição, incluindo a classificação dos mais variados bens e serviços específicos da atividade judiciária adquiridos historicamente.

3.4.1.2 Informação e Comunicação

A proposta de atualização da legislação específica do SF não é suficiente para aperfeiçoar a ferramenta, uma vez que os usuários já encontram dificuldades em seguir as regras atuais e a introdução de novos dispositivos normativos sem a devida divulgação pode gerar mais problemas na aplicação dos recursos e nas prestações de contas. Sendo assim, propõe-se a implementação de mecanismos que promovam uma maior disseminação de informações sobre o SF aos usuários, utilizando uma linguagem clara e objetiva, por meio de manuais ou treinamentos específicos, bem como a abertura de canais de interação diretos entre o usuário e o setor de controle interno do TJMA, de forma que possam existir interações a qualquer momento e em qualquer estágio do processamento do SF. Assim, propõe-se as seguintes medidas:

(1) Elaborar um manual de instruções que inclua as inovações sugeridas neste trabalho e se constitua em um material interativo e autoexplicativo, permitindo o acesso instantâneo aos detalhes das instruções, legislações e sistemas de informação;

(2) Estabelecer um cronograma anual de treinamentos para disseminação do conhecimento sobre o tema;

(3) Promover a rotina de envio de mensagens específicas e automáticas, via sistema, aos usuários sobre os detalhes dos processos;

(4) Tornar obrigatório que o usuário informe o telefone e o *e-mail* na solicitação do recurso, para envio de mensagens de texto ou aplicativo instantâneas sobre cada etapa do processamento do SF;

(5) Criar um canal de atendimento *online* no Telegram do setor de Contabilidade do TJMA para esclarecimento personalizado e instantâneo das dúvidas dos usuários.

3.4.1.3 Customização da ferramenta

Embora o paradoxo entre a finalidade do SF e a vinculação orçamentária dos gastos tenha sido identificado como o principal obstáculo para a utilização dessa ferramenta, é importante destacar que a regra de vinculação dos gastos está estabelecida na legislação federal/geral, o que torna sua flexibilização um processo complexo e demorado que exige a alteração da lei. Desta maneira, foram buscados mecanismos que permitam amenizar o impacto desse obstáculo sem entrar em conflito com a legislação vigente.

Nesse sentido, propõe-se alterar o ciclo de liberação do recurso do SF do tipo pronto pagamento, dividindo-o em duas etapas:

(1) Autorização da Despesa: Nessa fase, o usuário solicita a autorização do SF de uma única vez, dentro do limite máximo permitido, que será válido para todo o exercício financeiro. Nesse momento, são avaliados os impedimentos legais para a

concessão do SF ao servidor, assim como a disponibilidade orçamentária, com a classificação até o nível de modalidade de aplicação. Como esse tipo de SF destina-se exclusivamente a cobrir "despesas correntes - 3" (1º nível: categoria econômica), no grupo "outras despesas correntes - 3" (2º nível: grupo de natureza de despesa) e na modalidade de aplicação "Aplicação direta - 90" (3º nível: modalidade de aplicação), o orçamento anual é autorizado e controlado até esse nível de classificação, sendo que a disponibilidade orçamentária será reservada e controlada pela figura do "pré-empenho" nessa classificação, até a emissão do empenho na fase posterior. Depois de cumpridos esses requisitos legais, a concessão do SF será autorizada pelo ordenador de despesa, porém, a liberação do recurso ficará suspensa até o início da próxima fase;

(2) Pagamento da Despesa (liberação do recurso): Nessa etapa, o usuário solicita a liberação do recurso em parcelas e indica o objeto do gasto (elemento de despesa orçamentária) em cada uma delas, conforme surgirem as demandas a serem atendidas. Isso significa que o usuário tem pleno conhecimento de como aplicar o recurso. Nesse momento, ocorre a execução da despesa pública (empenho/liquidação e pagamento) no elemento de despesa correspondente, seguindo a regra orçamentária, e a efetiva liberação do crédito no cartão corporativo, em no máximo 24 horas. Com o crédito pré-aprovado, a rapidez na liberação e a liberdade para aplicar o recurso a partir da identificação do problema a ser resolvido, espera-se proporcionar mais segurança ao usuário na utilização do recurso para solucionar problemas do cotidiano que requerem intervenção imediata com despesas de pequeno valor.

3.4.1.4 Sistemas de Controle

O papel desempenhado pelos sistemas de informação é fundamental para a realização das demais recomendações apresentadas neste processo de readequação. Atualmente, todo o controle e processamento das despesas via SF no TJMA são realizados por três *softwares*: DIGIDOC - sistema responsável pela tramitação de processos administrativos, que armazena todos os documentos e informações relacionados aos processos de SF; SIGEF - sistema de administração e gestão financeira de todo o estado do Maranhão, responsável pelo processamento da despesa pública; e SCO - Sistema de Controle Orçamentário, que interage instantaneamente com o SIGEF e tem vários módulos extras de controle (Contratos, Proposta Orçamentária, etc.), inclusive o de SF.

Em termos de customização do sistema, será necessário apenas no SCO, que é acessado pelo servidor por intermédio do módulo "Portal do Servidor", possibilitando que esse sistema viabilize: (1) Proporcionar maior interatividade entre o usuário do SF e as informações necessárias para a correta solicitação, aplicação e prestação de contas do recurso; (2) Automatizar o envio de mensagens de texto aos usuários, pelos canais oficiais estabelecidos, informando sobre prazos e o processamento de cada etapa do SF; (3) Realizar a solicitação do recurso em duas etapas, controlando valores, datas, e orçamento de cada fase, e sinalizando tempestivamente às unidades administrativas participantes do processo.

3.4.2 Prestação de Contas

Embora o ponto de destaque dos problemas relacionados ao SF no âmbito do TJMA, que originou esta pesquisa, tenha sido identificado nas prestações de contas,

mais especificamente no volume elevado de prestação de contas com inconsistências apresentadas pelos usuários, as recomendações de readequação não abrangem intrinsecamente o processo de prestação de contas. Isso porque a solução por essa via envolveria alterações legislativas mais complexas, fora da esfera de atuação do TJMA. Desta forma, espera-se que todas as recomendações já apresentadas, que envolvem a customização de sistemas de informação, disseminação de informações e alterações de fluxos processuais, reflitam diretamente na redução dessas inconsistências.

Ainda assim, a inclusão da possibilidade de liberação dos recursos de forma parcelada provocará acréscimo na quantidade anual de prestação de contas por usuário, porém, será preservado um limite máximo plausível. No entanto, é recomendável manter as exigências normativas atuais em cada apresentação, preservando o rigoroso controle que o manuseio de recursos públicos exige.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do conteúdo apresentado nas seções anteriores, foram demonstrados os principais obstáculos enfrentados pelos usuários do SF no Tribunal de Justiça do Maranhão ao utilizarem essa ferramenta.

Os servidores públicos entrevistados reconheceram a necessidade frequente de realizar despesas de pequeno porte para manter regularmente as atividades do órgão, especialmente nas unidades administrativas do interior do estado. No entanto, eles apontaram insatisfação e insegurança com obstáculos burocráticos constantes que têm levado a inconsistências nas prestações de contas e, conseqüentemente, a devoluções custeadas com recursos próprios. Isso tem sido a principal causa de

desistência no uso dessa ferramenta, cujos dados históricos mostram uma tendência crescente de desuso ao longo dos anos.

As recomendações apresentadas que carecem de regulamentação legal, estão alinhadas à Lei Geral de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64), pois a abordagem proposta encontra limitações devido à complexidade envolvida numa possível alteração/flexibilização desta lei (Brasil, 1964). Desta forma, as constatações apuradas sugerem que essa lei esteja desatualizada diante das inovações da gestão pública dos últimos cinquenta anos. Portanto, o aperfeiçoamento da ferramenta passa primeiramente por alterações na legislação específica do TJMA, atendendo às diretrizes dessa Lei Geral.

Apesar de representar uma pequena flexibilização na legislação, esta proposição de alteração não implica afrouxamento das regras nem enfraquecimento do sistema de controle interno do órgão. Isso porque os mecanismos de controle sobre o SF permanecerão inalterados, especialmente no que diz respeito às normas de prestação de contas. Pelo contrário, este artigo técnico formula uma proposta que visa a redução das falhas cometidas pelos usuários de SF na aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, nas prestações de contas. Propõem-se diretrizes que proporcionem ao usuário maior segurança e efetividade no atendimento das demandas imprevisíveis que surgem no cotidiano da administração pública, por meio da disseminação de informações e da adequação normativa à realidade da gestão pública.

Em síntese, as recomendações para aprimoramento do SF têm como objetivo transformá-lo em uma ferramenta de gestão mais efetiva, proporcionando maior segurança ao usuário na utilização dos recursos para solucionar problemas do cotidiano que requerem intervenção imediata, com despesas de pequeno valor. Para

isso, é necessário reformular a legislação específica do TJMA, a Resolução TJMA nº 57/2020 (Tribunal de Justiça, 2020), com supressão e acréscimo de dispositivos que contemplem alterações no fluxo processual de liberação dos recursos e nas rotinas administrativas; elaborar um manual que exemplifique a execução da despesa em relação à sua classificação orçamentária; implementar rotinas de treinamento; elaborar um manual de instruções para conter orientações didáticas e interativas sobre todo o processo; regulamentar e diversificar os canais de comunicação; e customizar o sistema de informação gerencial para viabilizar as inovações propostas.

Capítulo 4

4 GUIA DE INSTRUÇÕES DE SUPRIMENTO DE FUNDOS – Proposta de aperfeiçoamento da ferramenta no tribunal de justiça do Maranhão

RESUMO

O Suprimento de Fundos (SF) na administração pública é uma ferramenta que proporciona mais flexibilidade na execução dos gastos públicos de pequeno porte, atendendo a situações especiais e/ou urgentes que não possam subordinar-se ao processo normal de realização da despesa pública. No âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão, os usuários dessa ferramenta têm enfrentado inúmeras inconsistências em suas prestações de contas, levando à devolução dos recursos, mesmo quando aplicados em prol da administração. Isso tem levado à desistência na utilização da ferramenta. O objetivo deste produto tecnológico é apresentar um guia de instruções contendo um conjunto de normas, manuais, regras e customização de sistema, que possibilitem o aperfeiçoamento dos procedimentos/rotinas e a disseminação de informações relacionados ao SF no âmbito Tribunal de Justiça do Maranhão, propiciando a redução das inconsistências nas prestações de contas e o aprimoramento da ferramenta como instrumento de gestão. O produto final é composto por uma minuta de alteração de resolução, tendo como ponto principal a alteração dos procedimentos de liberação do SF do tipo “pronto pagamento” para adequar sua aplicação à finalidade para a qual foi criado; portaria de regulamentação de canais de comunicação e fluxo de processos; Manual de Instruções sobre SF; Manual de Classificação da Despesa Orçamentária; e proposta de customização do sistema de informação gerencial.

Palavras-chave: Despesa Pública; Suprimento de Fundos; Manual; Norma.

ABSTRACT

The Supply of Funds (SF) in public administration is a tool that provides more flexibility in the execution of small public spending, meeting special and/or urgent situations that

cannot be subject to the normal process of public spending. At the Maranhão Court of Justice, users of this tool have faced numerous inconsistencies in their rendering of accounts, leading to the return of funds, even when applied on behalf of the administration. This has led to giving up on using the tool. The objective of this technological product is to present an instruction guide containing a set of norms, manuals, rules and system customization, which enable the improvement of procedures/routines and the dissemination of information related to the Supply of Funds-SF in the scope of the Court of Justice of Maranhão, providing the reduction of inconsistencies in the rendering of accounts and the improvement of the tool as a management tool. The final product is composed by a draft of a resolution alteration, having as main point the alteration of the release procedures of the SF of the "cash payment" type to adequate its application to the purpose for which it was created; ordinance of regulation of the communication channels and process flow; Manual of Instructions about the Supply of Funds; Manual of Budgetary Expenses Classification; and a customization proposal of the management information system.

Keywords: Public Expense; Funds Supply; Manual; Norm.

4.1 CONTEXTO/PROBLEMA

O Suprimento de Fundos (SF) na administração pública é uma modalidade de aplicação de recursos públicos que permite ao gestor público operacional atender de forma célere e direta pequenas demandas emergenciais e imprevisíveis surgidas no cotidiano administrativo, cuja não resolução imediata pode acarretar prejuízos significativos ao patrimônio público. No Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), a utilização do SF é especialmente relevante, uma vez que as características geográficas e econômicas do estado do Maranhão e a centralização administrativa do órgão favorecem a possibilidade de desabastecimento de bens e serviços nas unidades distantes da capital e dificultam a resolução tempestiva de problemas do cotidiano.

No entanto, como constatado no artigo tecnológico desta tese, a quantidade de prestações de contas de SF com inconsistências tem crescido constantemente, representando a principal causa de desistência dos usuários do SF em utilizar essa ferramenta. O histórico demonstra uma redução de mais de 50% no número de usuários, apesar da importância da ferramenta. Assim, o crescente desuso por motivos intrínsecos ao próprio processo e não pela substituição por mecanismos mais eficientes revela-se como um entrave à gestão pública.

4.2 JUSTIFICATIVA

O risco de desuso do SF e a falta de confiança dos usuários na utilidade desse instrumento como ferramenta de gestão pública são problemas iminentes no âmbito do Tribunal de Justiça. A redução do uso do SF seria um sinal de aperfeiçoamento da gestão se as demandas necessárias em cada unidade pudessem ser integralmente atendidas de forma tempestiva por fornecedores ou profissionais devidamente licitados. No entanto, essa queda pode ser motivada por dificuldades operacionais dos usuários com a própria ferramenta, resultando na falta de atendimento imediato da demanda, o que revela deficiências nos procedimentos relacionados ao SF.

Essas conclusões são oriundas do artigo tecnológico desta tese, o qual revelou os seguintes pontos críticos apontados pelos próprios usuários no uso do SF:

(1) A legislação atual foi considerada adequada em relação aos valores e prazos, porém, no que se refere à aplicação do recurso e prestação de contas, apresenta excessivo rigor burocrático e inflexibilidade, gerando obstáculos aos usuários e falta de atendimento de demandas;

(2) Foram relatadas dúvidas na interpretação da legislação, principalmente em relação à classificação orçamentária da despesa, evidenciando a necessidade de informações mais claras e objetivas sobre o assunto;

(3) O tempo decorrido entre a solicitação do recurso e sua liberação é considerado extenso e incompatível com o propósito do SF do tipo pronto pagamento;

(4) Foram apontadas deficiências na comunicação entre usuários e órgãos internos de controle, especialmente em relação aos canais de comunicação;

(5) Destacaram-se obstáculos na utilização do SF, como a baixa flexibilidade na compra de materiais e contratação de serviços e a excessiva burocracia das regras de aplicação do recurso;

(6) Em relação à prestação de contas, a principal dificuldade apontada está relacionada aos próprios obstáculos na aplicação dos recursos. Por exemplo, a vinculação do objeto do gasto à requisição inicial, o que muitas vezes não condiz com a demanda urgente que surge quando o recurso está disponível para ser gasto, resultando em inconsistência na prestação de contas e na devolução do recurso.

4.3 OBJETIVO

O objetivo deste produto tecnológico é apresentar um guia de instruções contendo um conjunto de normas, manuais, regras e uma proposta de customização do sistema, que possibilite o aperfeiçoamento dos procedimentos e rotinas relacionados ao SF no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão. O intuito é reduzir ou eliminar os impactos dos pontos críticos descritos, utilizando-se de dados e informações extraídos dos principais sistemas de informação gerencial e dos servidores públicos que já utilizaram o SF.

4.4 PREMISSAS BÁSICAS

(1) Alterar a legislação específica, Resolução TJMA nº 57/2020, somente nos dispositivos que tratam do SF do tipo pronto pagamento, garantindo a adequação da concessão do SF em duas etapas;

(2) Regulamentar: novo fluxo interno do processo de liberação e prestação de contas; os canais oficiais de comunicação a serem utilizados; e os sistemas de informação gerencial usados;

(3) Elaborar: manual de instruções sobre o SF, promovendo interatividade e linguagem didática; e manual interno de classificação da despesa orçamentária, detalhando a classificação orçamentária da despesa pública;

(4) Estabelecer rotina de envio de mensagens específicas e automáticas, via sistema, aos usuários sobre os detalhes dos processos;

(5) Tornar obrigatório o preenchimento pelo usuário de telefone e *e-mails*, quando da solicitação do recurso, para envio de mensagens de texto/app instantâneas sobre cada etapa do processamento do SF;

(6) Prever a criação de canal de atendimento *online* no setor de Contabilidade do TJMA para tirar dúvidas específicas e de forma instantânea dos usuários.

4.5 BASE LEGAL

O SF na administração pública é estabelecido e definido, com a nomenclatura de adiantamento, na Lei nº4.320 de 1964, nos artigos 65, 68 e 69, os quais estabelecem as regras gerais que devem ser observadas obrigatoriamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para caracterizar essa ferramenta diferenciada de execução da despesa pública (Brasil, 1964). Esses artigos definem a

finalidade, excepcionalidade, forma de pagamento e impedimentos para a concessão de SF, no entanto, delegam a regulamentação mais detalhada e específica desse instrumento para outros normativos legais.

Outra legislação federal que estabeleceu limites de valor para pequenas compras de pronto pagamento é a Lei nº 8.666, de 1993, em seu artigo 60. No entanto, a partir de abril de 2023, essa lei será completamente revogada e a Lei nº 14.133, de 2021, que a substituiu, não faz referência explícita a esse assunto (Brasil, 2021). Mais recentemente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) reforçou a orientação dessas regras gerais do SF por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em sua 9ª edição.

Assim, é importante destacar que os legisladores, das três esferas de governo, podem estabelecer regramentos específicos que viabilizem a utilização do SF, desde que não conflitem com a regulamentação geral existente, garantindo a correta aplicação do recurso público. No caso do Tribunal de Justiça do Maranhão, a Resolução TJMA nº 57/2020 foi elaborada para preencher essa lacuna de regulamentação e trouxe as peculiaridades necessárias e adaptadas ao sistema de controle interno do órgão (Tribunal de Justiça, 2020). Entretanto, a alta variabilidade das demandas e a dinâmica de aplicação dos recursos indicaram a inadequação parcial desses dispositivos legais. Neste contexto, seguindo o princípio da hierarquia das normas (Kelsen, 1998), a alteração proposta está concentrada na legislação específica, a já citada resolução e suas ramificações, como forma mais rápida e eficiente de readequação normativa.

4.6 METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto neste produto tecnológico, a metodologia empregada consistiu, inicialmente, na realização de uma pesquisa exploratória com o levantamento de informações sobre a legislação do SF. Para isso, foram consultados *sites* oficiais governamentais, tanto em nível federal quanto no próprio órgão analisado, a fim de coletar informações sobre procedimentos internos específicos. Além disso, foram exploradas as principais orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição e das normas aplicadas às despesas públicas, para detalhar os itens que compõem cada elemento da despesa.

Em relação aos instrumentos que compõem o produto, foram elaborados com foco em solucionar as principais dificuldades dos usuários no uso do SF no TJMA. Considerando que já existe uma norma interna que regulamenta o SF, a proposta de nova regulamentação, assim como o manual de instruções, terá como base essa norma, sendo alterados somente os dispositivos específicos que tratam dos pontos já abordados nas seções anteriores. Foram analisados os fluxos dos processos de SF por meio de observação direta, com o intuito de identificar gargalos e normatizar um novo fluxograma. Nesses processos, foram coletados os principais problemas dos usuários relacionados à prestação de contas e convertidos em instruções claras e objetivas. Foi elaborado ainda um memorial descritivo com os detalhes das customizações a serem feitas no sistema (*software*) pelo profissional desenvolvedor.

4.7 DO GUIA DE INSTRUÇÕES

A implementação de soluções que abrangem todas as dimensões de aperfeiçoamento dos procedimentos relacionados ao SF envolve a adequação ou

formulação de vários instrumentos diferentes, tais como normas, manuais e sistemas. Portanto, considerando que este guia de instruções se trata de uma proposta, ele é composto por:

- Minuta de alteração da Resolução TJMA nº57/2020:

I – Propõe-se alterar os parágrafos do art. 7º, a fim de que os valores, limites, fluxo processual e procedimentos do SF do tipo “pronto pagamento” sejam regulamentados em Portaria da Presidência do Tribunal de Justiça; e para que as vedações para aquisição de materiais/serviços relacionadas à existência de contrato vigente, na época da realização da despesa, sejam suspensas, à medida que o fiscal do contrato ateste a incapacidade de atendimento da situação emergencial de forma tempestiva;

II – Propõe-se atualizar as referências à Lei de Licitações, presentes no art. 8º, em virtude de sua revogação em 2023;

III – Propõe-se incluir requisitos diferenciados para Requisição de SF do tipo “pronto pagamento” no art. 11, retirando a obrigatoriedade de indicação do elemento de despesa orçamentária na primeira fase da solicitação do recurso, estabelecendo a edição de portaria para regulamentar procedimentos operacionais dessa alteração e novo fluxo processual e dividindo a concessão desse tipo de adiantamento em duas fases:

- a) Autorização da Despesa - fase na qual o usuário solicitará o recurso preenchendo a Requisição de Adiantamento - RA, passando pela sua avaliação de alcance e disponibilidade orçamentária (com bloqueio prévio do recurso por meio do pré-empenho), e que irá até a autorização do ordenador de despesa (ato discricionário);

b) Liberação do Recurso - após a autorização da RA pelo ordenador de despesa, o usuário deve solicitar ainda a liberação do crédito no cartão corporativo no momento em que for efetivamente aplicar o recurso, indicando o(s) elemento(s) de despesa(s) e seu(s) respectivo(s) valor(es). Neste momento, ocorrerá a execução da despesa pública (empenho/liquidação e pagamento) no elemento de despesa correspondente (seguindo a regra orçamentária) e a efetiva liberação do crédito no cartão corporativo, contabilmente lançado, concomitantemente, à responsabilidade do titular do adiantamento, em conta de compensação.

IV – Propõe-se incluir a vinculação da aplicação do recurso ao elemento de despesa indicado na fase de solicitação do crédito e respectivo empenho para o SF do tipo “pronto pagamento” no art. 12.

- Minuta de Portaria - com o objetivo de regulamentar:

I - O fluxo interno do processo de concessão e prestação de contas do SF – incluindo uma mudança no fluxo de tramitação processual entre as unidades administrativas, principalmente no setor financeiro do órgão, para garantir que o recurso seja liberado no cartão corporativo do usuário em até 24 horas a partir da data de solicitação da liberação do recurso;

II - Os canais oficiais de comunicação a serem utilizados – além das comunicações oficiais (memorandos, notificações) oriundas do próprio processo de prestação de contas enviados via sistema interno de tramitação processual, fica estabelecido o uso do *e-mail* corporativo para recebimento de mensagens/avisos automáticos em cada mudança de status do SF, o telefone celular do usuário para envio de mensagens de texto ou contatos telefônicos, e a abertura de um canal oficial

no aplicativo Telegram pela Coordenação de Contabilidade do órgão para atuar como plantão permanente de dúvidas;

III – Os sistemas de informação gerencial internos utilizados e o detalhamento de suas respectivas funções desempenhadas em cada etapa no processo do SF;

IV – O manual de instruções sobre SF e o manual interno de classificação da despesa orçamentária.

- Manual de Instruções sobre SF:

Apresenta orientações detalhadas e didáticas, em formato digital, dos procedimentos de solicitação, realização dos gastos e elaboração do processo de prestação de contas, trazendo *links* e proporcionando interatividade aos usuários do SF. Esse manual representa uma interpretação clara e exemplificativa da legislação, contendo os seguintes aspectos:

I - Os principais conceitos de termos e itens relacionados ao tema;

II - Indicação dos requisitos que habilitam ou desabilitam o servidor público a solicitar o SF;

III - Orientações sobre como solicitar o recurso e o cartão corporativo; valores para cada tipo de adiantamento; prazos para aplicação e prestação de contas;

IV - Exemplos do cotidiano do que é permitido ou não comprar para cada tipo de adiantamento;

V - Detalhamento da documentação necessária e dos procedimentos exigidos na prestação de contas;

VI - Explicação das penalidades aplicáveis aos usuários em caso de descumprimento das regras.

- Manual de Classificação da Despesa Orçamentária:

É um conjunto de orientações técnicas e normativas que visam a padronização dos procedimentos de classificação orçamentária por natureza das despesas realizadas no âmbito do TJMA. Ele é um instrumento de referência e apoio à execução orçamentária, que tem como objetivo orientar os interessados na correta aplicação dos recursos públicos.

As despesas orçamentárias foram analisadas e classificadas seguindo a Lei 4.320 de 1964, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2021) e a Portaria STN nº 448/2002 (com devidas ponderações de atualização). Como resultado, foi elaborada uma tabela organizada por rubricas de natureza da despesa, contendo os principais itens de consumo, capital e serviços adquiridos no TJMA (Brasil, 1964).

Os elementos que compõem este manual são:

I - Conceitos, características, exemplos e distinções entre material de consumo, material permanente e prestação de serviços;

II - Identificação detalhada de quais dispêndios devem ser registrados em cada elemento e subelemento de despesa orçamentária;

III - Exemplos práticos com orientações sobre as principais dúvidas que surgem no cotidiano da administração pública quanto à classificação orçamentária da despesa pública.

- Customização do Sistema de Informação Gerencial:

Para a implementação concreta das medidas presentes nos instrumentos anteriores, é necessário apoio tecnológico. O *software* que gerencia o SF no TJMA é o Sistema de Controle Orçamentário - SCO, que precisa passar por alterações para

se adequar a novas rotinas e procedimentos relacionados ao SF. Assim, as customizações necessárias são as seguintes:

I - No momento da requisição, criar abas para solicitação do recurso em duas etapas:

a) Pedido de autorização: Aba em que o sistema será parametrizado para preenchimento automático de todos os requisitos legais previstos na Requisição de Adiantamento - RA, ao usuário indicar o tipo de SF e o valor, inclusive indicando a classificação da despesa como 33.90.99 - despesa a classificar, no caso do tipo "pronto pagamento". Essa fase finaliza com a autorização da despesa pelo ordenador de despesa e o status da solicitação passa a ser "autorizado" no sistema, ficando o processo disponível ao usuário para solicitar a liberação do recurso.

b) Liberação do recurso: Aba disponível no sistema após o encerramento da fase anterior, contendo a opção para indicar a natureza de despesa específica e o valor, no momento que necessitar aplicar o recurso ao longo de todo o ano. Após a solicitação, o sistema enviará *e-mail* e mensagens ao setor financeiro para empenho/liquidação/pagamento e liberação do crédito no cartão corporativo, quando o status no sistema mudará para "Recurso Liberado - Aguardando Prestação de Contas".

II - Incluir opções de preenchimento de contato telefônico e *e-mail* como obrigatórios no pedido de autorização, com o objetivo de enviar mensagens automáticas aos usuários a cada mudança de fase no status do processo no SCO.

III - Incluir a abertura de janelas com mensagens/informações curtas sobre próximos passos e indicando *links* com mais detalhes sobre os procedimentos.

IV - Reformular a página inicial de acesso do usuário, tornando-a mais dinâmica, com a disponibilização de acesso a todas as informações necessárias para correta utilização do SF, incluindo *links* da legislação específica, manuais, contatos para dúvidas e outros sistemas.

V - Automatizar o envio de mensagens específicas direcionadas a *e-mails* e telefones celulares informados pelos usuários. As mensagens devem informar/avisar ao usuário sobre o passo seguinte do processo, instruções rápidas e *links* para mais informações, a data em que o recurso foi liberado, os prazos para aplicação e prestação de contas do recurso, eventuais inconsistências ou aprovação da prestação de contas.

4.8 IMPACTOS

O presente guia tem como objetivo proporcionar a disseminação de informações e conhecimentos aos usuários de SF, preenchendo uma lacuna existente atualmente. Além disso, busca aperfeiçoar os canais de comunicação entre os usuários do SF e as unidades administrativas de controle interno, proporcionando mais segurança na aplicação dos recursos públicos e um atendimento mais efetivo das demandas cotidianas, o que refletirá na melhoria dos serviços públicos prestados.

A implementação deste guia não se limita aos usuários do SF, mas estende-se a todos os servidores públicos que executam despesas orçamentárias, em todas as esferas de governo, pois o manual de classificação da despesa orçamentária abrange orientações detalhadas para a correta classificação dessas despesas, contribuindo para precisão na aplicação das normas orçamentárias.

Cabe destacar que a implementação dos instrumentos que compõem o guia não implica custos adicionais, pois a customização do sistema tem previsão contratual prévia de horas de desenvolvimento.

4.9 ADERÊNCIA

Este produto possui relação direta com a linha de pesquisa do curso de Doutorado Profissional da Fucape, pois aborda temas relacionados à Administração Pública e à Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Seu objetivo é buscar soluções práticas para o aperfeiçoamento da gestão pública, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos prestados.

4.10 APLICABILIDADE

A utilização do SF não se restringe apenas ao TJMA. As características peculiares dos estados brasileiros, com grande quantidade de municípios e baixo nível de desenvolvimento regional, tornam o SF uma ferramenta de extrema relevância no processo de Gestão Pública. Dessa forma, as recomendações apresentadas de alteração na legislação específica e respectivas regulamentações, que modificam a perspectiva de controle orçamentário e de liberação dos recursos, além do manual de classificação da despesa pública, são aplicáveis a outros órgãos, adaptadas às suas respectivas realidades.

4.11 INOVAÇÃO

Este produto contribui para o desenvolvimento da Gestão Pública, em particular na execução de despesas públicas por meio de SF, por meio da avaliação de seus

aspectos práticos para a administração pública, trazendo inovações nos procedimentos de controle e execução. Seu objetivo é proporcionar maior efetividade na solução de pequenos problemas.

Em termos de inovação, possibilita o destaque para o SF, que ainda é um tema pouco explorado na literatura técnica. Além disso, estabelece novos paradigmas para o gestor público na realização de despesas de pequeno valor.

4.12 COMPLEXIDADE

A complexidade na elaboração do produto final é minimizada, pois depende muito pouco da participação de terceiros, sendo necessário apenas na customização do sistema. Entretanto, a complexidade é maximizada pela ausência de artigos científicos que proporcionem sustentação teórica para o tema, sendo seu fundamento baseado principalmente na legislação aplicável.

No que tange à implementação, a legislação interna favorece sua alteração, uma vez que possui um trâmite mais simplificado em comparação com a legislação federal ou estadual. Além disso, as demais recomendações são estritamente internas ao órgão, o que torna os desafios para a implementação da proposta de baixa complexidade. No entanto, a adesão da alta administração é fundamental para a implementação da proposta, além de recursos tecnológicos e humanos para customização do sistema de informação.

4.13 CONCLUSÃO

No Tribunal de Justiça do Maranhão, a utilização do SF apresentou uma queda significativa ao longo dos últimos anos, tendo como um dos principais motivos a

desistência dos usuários, originada, principalmente, pela grande quantidade de inconsistências em suas prestações de contas, o que resultou, muitas vezes, na devolução dos recursos.

Diante disso, o objetivo deste trabalho foi apresentar um guia de instruções, composto por um conjunto de normas, manuais, regras e proposta de customização de sistema, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos, rotinas e disseminação de informações relacionadas ao SF no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão. Essas ações visam reduzir e/ou eliminar as inconsistências nas futuras prestações de contas. Para isso, foi realizada uma pesquisa exploratória que extraiu normas, conceitos e orientações em *sites* oficiais governamentais, além da observação direta de processos, sistemas de informações gerenciais e, principalmente, do diagnóstico e das recomendações apresentadas no capítulo 3.

Desta forma, os instrumentos que compõem o guia de instruções proposto são apresentados a seguir, juntamente com seus respectivos *links* de acesso:

- Minuta de alteração da Resolução TJMA nº57/2020: *link*
https://drive.google.com/file/d/1G1uIIzbBk7eGO27iqWePV0My7AZB9wkF/view?usp=share_link
- Minutas de Portaria de Regulamentação: *link*
https://drive.google.com/file/d/1YtHSHIXdv4GqIsUh5rYrviP3dmJPm2ZP/view?usp=share_link
- Manual de Instruções sobre Suprimento de Fundos: *link*
https://drive.google.com/file/d/1HUrIH2OmH3TZFqtboCHgKi6PtjWrrm2b/view?usp=share_link

- Manual de Classificação da Despesa Orçamentária: *link*
https://drive.google.com/file/d/1RSvDPvKg3ISWgEsiga36lDDvmURjJdaQ/view?usp=share_link
- Customização do Sistema de Informação Gerencial.

A implantação desses instrumentos contribui de forma inovadora para a gestão pública da justiça estadual do Maranhão, aperfeiçoando os mecanismos de controle e aplicação dos recursos públicos por meio do SF. Isso proporciona ao gestor mais efetividade e segurança no atendimento das demandas excepcionais que surgem no cotidiano.

As alterações propostas na Resolução nº 57/2020 (Tribunal de Justiça, 2020) proporcionam ao usuário uma aplicação mais dinâmica dos recursos via SF, permitindo a resolução tempestiva de problemas que requerem despesas de pequeno porte. Além disso, atendem aos pré-requisitos orçamentários para os quais os recursos foram solicitados, evitando transtornos nas prestações de contas.

A regulamentação de alguns pontos por meio de portaria, como fluxos de processos, valores mínimos e máximos e etapas de liberação do recurso, possibilita ao ordenador de despesas uma maior celeridade e discricionariedade em futuras alterações que atendam novas realidades.

O Manual de Instruções sobre o SF reúne todas as informações necessárias sobre as etapas para utilização do SF em uma linguagem clara e objetiva, o que possibilita a interlocução entre a legislação, o usuário e as unidades de controle interno. Já a aprovação do Manual de Classificação da Despesa Orçamentária fornecerá um detalhamento claro e exemplificativo dos diversos itens de gastos, com a indicação da respectiva classificação da despesa orçamentária. Essa medida

auxiliará o usuário na correta aplicação dos recursos e no enquadramento orçamentário das solicitações, sendo aplicável também aos demais executores de despesas públicas no TJMA.

Ambos os manuais contribuem para a redução da assimetria de informações e para a disseminação de conhecimento nesse órgão público, resultando na melhoria dos processos internos. A customização do *software* de controle reunirá todos esses instrumentos em uma única plataforma e será o principal responsável pela divulgação aos usuários, além de automatizar a troca de informações entre as unidades de controle interno e esses usuários, proporcionando mais interatividade e dinamismo ao processo.

Por fim, apesar dos benefícios apontados, há limitações na aplicabilidade deste produto. Internamente, as limitações incluem a possibilidade de falta de adesão da alta administração ao projeto, bem como as próprias características culturais e burocráticas do ambiente organizacional da administração pública, que tendem a apresentar maior resistência às mudanças. Externamente, instrumentos como as minutas de alteração na resolução e de portarias são específicas para o TJMA, de difícil aplicabilidade em outro órgão de forma literal, porém, podem servir de modelo para adaptação.

Capítulo 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos desafios da administração pública brasileira em atender a todas as demandas da população por políticas públicas governamentais, com recursos públicos limitados, torna-se essencial investigar e implementar boas práticas de governança pública. Nesse cenário, esta tese desenvolveu três artigos. O primeiro analisa cientificamente a relação entre transparência e desempenho governamental, enquanto os dois últimos tratam tecnicamente sobre o Suprimento de Fundos na administração pública, embora com visões semelhantes, já que ambos propõem a investigação de mecanismos que favorecem a boa governança.

Com o objetivo de contribuir para a identificação dos reflexos da transparência pública na gestão, o Capítulo 2 desta tese investigou os efeitos da transparência no desempenho da gestão pública dos estados brasileiros, avaliados sob a perspectiva da gestão fiscal e da eficiência dos gastos. Os resultados das estimações estatísticas apontaram para uma relação positiva e significativa entre transparência e desempenho fiscal. Em outras palavras, quanto mais desenvolvida a transparência nos estados brasileiros, maior é a vigilância da sociedade, o que leva a gastos públicos mais responsáveis e, conseqüentemente, a melhores resultados fiscais. Porém, a transparência não apresentou uma relação significativa com a dívida pública e a eficiência dos gastos dos governos estaduais.

Na expectativa de contribuir para o aperfeiçoamento das ferramentas de gestão de recursos públicos, foi apresentado no Capítulo 3 um artigo técnico com o diagnóstico da utilização do SF e dos principais obstáculos enfrentados pelos seus usuários no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão. Os resultados das análises

dos dados quantitativos, do estudo de casos e das entrevistas semiestruturadas com servidores públicos permitiram identificar os principais problemas, servindo como base para as recomendações de solução.

Por meio dessas recomendações e com o intuito de concretizar tais medidas, no capítulo 4, foi proposto um guia de instruções com um conjunto de instrumentos que viabilizem a implementação ordenada dessa solução. Os instrumentos que compõem esse guia são: no campo normativo, uma minuta de alteração da Resolução TJMA nº57 de 2020 (Tribunal de Justiça, 2020), que promove mudanças na liberação do SF do tipo "pronto pagamento" para adequá-lo à finalidade para a qual foi criado, e uma minuta de portaria para regulamentação dos canais de comunicação e fluxo de processos; no campo da disseminação do conhecimento, um manual de instruções sobre SF e um manual de classificação da despesa orçamentária; e no campo da interatividade com o usuário, a customização do *software* de gestão e controle do SF.

Tanto o artigo quanto o produto tecnológico enfocaram o aprimoramento do SF sob a perspectiva do processo. Dessa forma, ao cruzar as temáticas dos artigos apresentados, inclusive o científico (capítulo 2), e analisar o SF sob a ótica da transparência no TJMA, constata-se que a divulgação de informações no portal da transparência referentes ao SF é inadequada, pois não dá ênfase a utilização dessa ferramenta. Essa deficiência inclui a falta de identificação de usuários que receberam recursos, tipo e valores recebidos anualmente, bem como o detalhamento dos gastos realizados. Em outras palavras, os gastos com SF no TJMA, apesar de representarem despesas de pequeno porte, estão sem o devido controle social exercido pelo cidadão, pois há escassez de informações no portal do órgão sobre sua execução.

Por fim, como contribuição final para o aperfeiçoamento do SF e o desenvolvimento da transparência pública no órgão, recomenda-se o fechamento

dessa lacuna de informação, com a disponibilização, no portal da transparência do TJMA, de um item específico com o tema “Adiantamento/Suprimento de Fundos” que apresente de forma minuciosa todas as despesas utilizando essa ferramenta, sobretudo, o detalhamento individualizado das despesas executadas a cada liberação e aplicação do recurso público pelo usuário do cartão corporativo, conforme desenvolvido e disponibilizado no *link*: https://www.tjma.jus.br/financas//index.php?acao_portal=menu_financeiro.

REFERÊNCIAS

- Abreu, C. D. J. S., & Tardin, N. (2021). A Transparência Pública em países subdesenvolvidos: estudo sobre os determinantes da Transparência. *Revista Economia & Gestão*, 21(59), 167-184. <https://doi.org/10.5752/P.1984-6606.2021v21n59p167-184>
- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2010). Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied economics*, 42(17), 2147-2164. <https://doi.org/10.1080/00036840701765460>
- Afonso, M., & Escovedo, T. (2021). *Clusters of Brazilian municipalities and the relationship with their fiscal management* [Artigo apresentado]. 17º Brazilian Symposium on Information Systems, Uberlândia. <https://doi.org/10.1145/3466933.3466941>
- Agência Câmara de Notícia. (2023). *Estados e DF poderão negociar rolagem da dívida por prazo de até 20 anos*. Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/noticias/505519-estados-e-df-poderao-negociar-rolagem-da-divida-por-prazo-de-ate-20-anos/>
- Albassam, B. A. (2016). The influence of Budget Transparency on quality of Governance. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(1), 227-238. <https://doi.org/10.5901/mjss.2016.v7n1p227>
- Alonso-Borrego, C., & Arellano, M. (1999). Symmetrically normalized instrumental-variable estimation using panel data. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17(1), 36-49. <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/07350015.1999.10524795?scroll=top&needAccess=true&role=tab>
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.04.001>
- Alvarez, J., & Arellano, M. (2003). The time series and cross-section asymptotics of dynamic panel data estimators. *Econometrica*, 71(4), 1121-1159. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00441>
- Androniceanu, A. (2021). Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Administratie si Management Public*, (36), 149-164. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=964121>
- Araújo, J. F. F. E., & Tejedro-Romero, F. (2016). Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management* 29(4), 327-347. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2015-0199>

- Arbatli, E., & Escolano, J. (2015). Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. *Fiscal Studies*, 36(2), 237-270. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12051>
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The Review of Economic Studies*, 58(2), 277-297. <https://doi.org/10.2307/2297968>
- Asatryan, Z., Heinemann, F., & Pitlik, H. (2017). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy. *European Journal of Political Economy*, 48, 128-143. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.08.004>
- Bairral, M. A. D. C., Silva, A. H. C., & Alves, F. J. D. S. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 643-675. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49087>
- Bastida, F., & Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>
- Bastida, F., Guillamón, M. D., & Benito, B. (2017). Fiscal transparency and the cost of sovereign debt. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 106-128. <https://doi.org/10.1177/0020852315574999>
- Bauhr, M., & Carlitz, R. (2021). When does transparency improve public services? Street-level discretion, information, and targeting. *Public Administration*, 99(3), 500-516. <https://doi.org/10.1111/padm.12693>
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>
- Bearfield, D. A., & Bowman, A. O. M. (2017). Can you find it on the web? An assessment of municipal e-government transparency. *The American Review of Public Administration*, 47(2), 172-188. <https://doi.org/10.1177/0275074015627694>
- Benito, B., & Bastida, F. (2009). Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x>
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>
- Blume, L., & Voigt, S. (2013). The economic effects of constitutional budget institutions. *European Journal of Political Economy*, 29, 236-251. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2012.10.004>

- Bond, S. R., Hoeffler, A., & Temple, J. R. (2001). GMM estimation of empirical growth models. *SSRN*, 1-37. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=290522
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1964). *Lei nº 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. Planalto. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1993). *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Planalto. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.
- Brasil. Ministério da Fazenda. (2002). *Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002*. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. Tesouro Nacional. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:8754
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2009). *Lei nº 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, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Planalto. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Planalto. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.
- Brasil. Ministério da Fazenda. (2017). *Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017*. O MINISTRO DA FAZENDA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal e tendo em vista o disposto no art. 23 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, no art. 9º-A, inciso III, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, e no art. 1º da Lei nº 10.552, de 13 de novembro de 2002. Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1632489
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2021). *Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Planalto. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm
- Brewer, G. A., Choi, Y., & Walker, R. M. (2007). Accountability, corruption and government effectiveness in Asia: an exploration of World Bank governance

- indicators. *International Public Management Review*, 8(2), 204-225. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/40>
- Brooks, J., & King, N. (2014). Doing template analysis: evaluating an end of life care service. *Sage Research methods cases*. <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/19707/>
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Contract–management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153-164. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00276>
- Catelli, A., & Santos, E. S. (2004). Mensurando a criação de valor na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 38(3), 423-450. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6544>
- Chen, C., & Neshkova, M. I. (2020). The effect of fiscal transparency on corruption: A panel cross-country analysis. *Public Administration*, 98(1), 226-243. <https://doi.org/10.1111/padm.12620>
- Cooray, A., Dzhumashev, R., & Schneider, F. (2017). How does corruption affect public debt? An empirical analysis. *World Development*, 90, 115-127. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.08.020>
- Costa, A. L. (2000). Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. *Revista de Administração-RAUSP*, 35(4), 119-128. <https://repositorio.usp.br/item/001174487>
- Costa, C. C. D. M., & Terra, A. C. P. (2019). *Compras públicas: para além da economicidade*. ENAP. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>
- Couto, L. C., Neto, J. E. B., & Resende, L. L. (2018). Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. *Revista Mineira de Contabilidade*, 19(1), 42-54. <https://doi.org/10.21714/2446-9114RMC2018v19n1t04>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Etzioni A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *The Journal of Political Philosophy* 18(3): 389–404. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2731880>
- Figueiredo, R. S. (2013). Aquisição de materiais de informática por suprimento de fundos: uma visão técnica. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 11(1), 253-263. <https://doi.org/10.32586/rcda.v11i1.266>
- Firjan (2023, março, 10). *Índice Firjan Gestão Fiscal*. Firjan. <https://www.firjan.com.br/ifgf/>
- Fox, J. A. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>

- Fukuyama, F. (2016). Governance: What do we know, and how do we know it? *Annual Review of Political Science*, 19, 89-105. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042214-044240>
- Ganapati, S., Cid, G. P., & Reddick, C. G. (2019). Online Fiscal Transparency of US State Governments: An Analysis Using Public Value Framework. In M. P. R. Bolívar, K. J. Bwalya & C. G. Reddick, *Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives* (pp. 55-84). Springer. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-14446-3_3
- Garcia-Sanchez, I. M., Cuadrado-Ballesteros, B., & Frias-Aceituno, J. (2013). Determinants of government effectiveness. *International Journal of Public Administration*, 36(8), 567-577. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.772630>
- Gerunov, A. (2016). Financial Effects of Fiscal Transparency: A Critique. *Bulgarian Economic Papers*, (1), 1-19. <https://econpapers.repec.org/paper/skowpaper/bep-2016-01.htm>
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>
- Heald, D. (2003). Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, 81(4), 723-759. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x>
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30-49. <https://doi.org/10.1177/0020852311429931>
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring transparency. *Political Analysis*, 22(4), 413-434. <https://doi.org/10.1093/pan/mpu001>
- Kaufmann, D., & Bellver, A. (2005). *Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications*. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664
- Kelsen, H. (1998). *Teoria Pura do Direito*. Martins Fontes.
- King, N. (2004). Using templates in the thematic analysis of text. In C. Cassell & G. Symon, *Essential guide to qualitative methods in organizational research* (21st ed., pp. 256-270). SAGE.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2009). Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? *World development*, 37(3), 521-532. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.07.002>
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 17, 65-87. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>

- Licht, J. F., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. *Governance*, 27(1), 111-134. <https://doi.org/10.1111/gove.12021>
- Meehan, J., & Bryde, D. (2011). Sustainable procurement practice. *Business Strategy and the Environment*, 20(2), 94-106. <https://doi.org/10.1002/bse.678>
- Melo, C. A. V. D., Souza, S. S. D., & Bonfim, W. L. D. S. (2015). Federalism and good governments: a political analysis of the municipalities' fiscal management. *Opinião Pública*, 21(3), 673-692. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015213673>
- Ministério da Fazenda. (2021). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Secretaria do Tesouro Nacional. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484
- Montes, G. C., & Luna, P. H. (2021). Fiscal transparency, legal system and perception of the control on corruption: empirical evidence from panel data. *Empirical Economics*, 60, 2005-2037. <https://doi.org/10.1007/s00181-020-01849-9>
- Montes, G. C., & Paschoal, P. C. (2016). Corruption: what are the effects on government effectiveness? Empirical evidence considering developed and developing countries. *Applied Economics Letters*, 23(2), 146-150. <https://doi.org/10.1080/13504851.2015.1058900>
- Montes, G. C., Bastos, J. C. A., & de Oliveira, A. J. (2019). Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. *Economic Modelling*, 79, 211-225. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.10.013>
- Muñoz, L. A., Bolívar, M. P. R., & Hernández, A. M. L. (2017). Transparency in governments: a meta-analytic review of incentives for digital versus hard-copy public financial disclosures. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 550-573. <https://doi.org/10.1177/0275074016629008>
- Nunes, S. P. P., Marcelino, G. F., & Silva, C. A. T. (2019). Os tribunais de contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13, 1-15. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Peat, M., Svec, J., & Wang, J. (2015). The effects of fiscal opacity on sovereign credit spreads. *Emerging Markets Review*, 24, 34-45. <https://doi.org/10.1016/j.ememar.2015.05.001>
- Peña, C. R. (2008). Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, 12(1), 83-106. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552008000100005>

- Piotrowski, S. J. (2007). *Governmental transparency in the path of administrative reform*. State University of New York Press.
- Piotrowski, S. J., & Ryzin, G. G. V. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323. <https://doi.org/10.1177/0275074006296777>
- Puron-Cid, G., Reddick, C. G., & Ganapati, S. (2019). Public value of *online* financial transparency: Financial sustainability and corruption of public officials in the US state governments. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 467-488. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0073>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. D. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51(2016), 288-298. <https://www.scielo.br/j/rausp/a/zsDykXkn9ZXBvM7S3tSY53d/?format=pdf&lang=en>
- Renzio, P., Gomez, P., & Sheppard, J. (2005). Budget transparency and development in resource-dependent countries. *International Social Science Journal*, 57(s1), 57-69. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2009.00706.x>
- Roodman, D. (2009). How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *The Stata Journal*, 9(1), 86-136. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1536867X0900900106>
- Rosa, F. S., Martins, S., Lunkes, R. J., & Vieira, D. M. (2021). A Influência da Transparência Pública na Relação entre Gestão Fiscal e no Desempenho de Municípios Brasileiros. *Desenvolvimento em Questão*, 19(54), 262-278. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2021.54.262-278>
- Rossi, F. M., Brusca, I., & Aversano, N. (2018). Financial sustainability as a driver for transparency and e-democracy: A comparative study in Italian and Spanish local governments. *International Journal of Public Administration*, 41(1), 22-33. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1242623>
- Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. (2007). Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 1(1), 48-61. <https://doi.org/10.9771/rcufba.v1i1.2579>
- Silva, C. R. M. D., & Crisóstomo, V. L. (2019). Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 791-801. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/79923>
- Silva, W. A. D. O., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415-431. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/78506>

- Simonassi, A. G., Gondim, J. G., F., & Arraes, R. D. A. (2022). Endividamento e investimentos dos governos subnacionais no Brasil: uma análise via funções de reação. *Nova Economia*, 31(3), 783-807. <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/6448>
- Sol, D. A. D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Staiger, D. O., & Stock, J. H. (1997). Instrumental variables regression with weak instruments. *Econometrica*, 65(3), 557-586. <https://doi.org/10.2307/2171753>
- Teixeira, M. D. S. (2020). Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1747-1759. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190310>
- Tejedo-Romero, F., & Araujo, J. F. F. E. (2018). Determinants of local governments' transparency in times of crisis: evidence from municipality-level panel data. *Administration & Society*, 50(4), 527-554. <https://doi.org/10.1177/0095399715607288>
- Tribunal de Justiça. (2020). *Resolução-GP nº 57, de 27 de julho de 2020*. Dispõe sobre a regulamentação das normas sobre a concessão, aplicação e comprovação de adiantamento a servidor por meio de cartão corporativo no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão. Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão. <https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/financeiro/927a270a2a0fdfebe94495ff21e9fd93>.
- Villeneuve, J. P. (2014). Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime. *Government Information Quarterly*, 31(4), 556-562. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.010>
- Welch, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93-115. <https://doi.org/10.1177/0020852312437982>
- Woodridge, J. (2010). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. Cengage Learning.
- Zeifert, A. P. B. (2019). Pensar as políticas públicas a partir do enfoque das capacidades: justiça social e respeito aos direitos humanos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas - UNIFAFIBE*, 7(1), 1-22.
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25(66), 242-254. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201410820>

APÊNDICE I (Artigo Científico)

Fórmulas de Cálculo do Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF

Fórmula de cálculo do IFGF Autonomia	Indicador = $\frac{\text{Receita da Atividade Econômica Local - Custo com a estrutura administrativa}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$
<p>Fonte: SICONFI (RREO - Anexos 2, 3 e 6)</p> <p>Receita da Atividade Econômica Local = Receita Total - Transferências Correntes - Transferências de Capital - Operações de Crédito</p> <p>Custo com a estrutura administrativa = (01) – Legislativa, (02) – Judiciária, (03) – Essencial à Justiça e (04) – Administração</p> <p>Receita Corrente Líquida</p> <p>Caso 1: Indicador > 25% = IFGF Autonomia = 1</p> <p>Caso 2: 0% < Indicador < 25% = IFGF Autonomia = Indicador/25%</p> <p>Caso 3: Indicador < 0% = IFGF Autonomia = 0</p>	
Fórmula de cálculo do IFGF Gastos com Pessoal	Indicador = $\frac{\text{Despesa Líquida com Pessoal (Soma de Todos os Poderes)}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$
<p>Fonte: SICONFI (Relatório de Gestão Fiscal - RGF)</p> <p>Caso 1: Indicador < 45% = IFGF Gastos com Pessoal = 1</p> <p>Caso 2: Indicador = 45% < indicador < 60% = IFGF Gastos com Pessoal = 1 - (Indicador - 45%) / 15%</p> <p>Caso 3: Indicador > 60% => IFGF Gastos com Pessoal = 0</p>	
Fórmula de cálculo do IFGF Liquidez	Indicador = $\frac{\text{(Caixa e Equivalente de Caixa) - (Restos a Pagar Inscrito no ano)}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$
<p>Fonte: SICONFI (RREO - Anexos 5 e 7)</p> <p>Caso 1: Indicador > 25% => IFGF Liquidez = 1</p> <p>Caso 2: Indicador = 0% < indicador < 25% = IFGF Liquidez = 0,4 + 0,6 * (Indicador / 25%)</p> <p>Caso 3: Indicador < 0% => IFGF Liquidez = 0</p>	
Fórmula de cálculo do IFGF Investimentos	Indicador = $\frac{\text{Investimentos + Inversões Financeiras}}{\text{Receita Total}}$
<p>Fonte: SICONFI (RREO - ANEXO 1)</p> <p>Caso 1: Indicador > 12% => IFGF Investimentos = 1</p> <p>Caso 2: Caso contrário: (Indicador / 12%)</p>	
Fórmula de cálculo do IFGF Geral	IFGF Aut x 25% + IFGF Pessoal x 25% + IFGF Liq x 25% + IFGF Invest x 25%

Figura 1: Fórmulas para Cálculo do IFGF/FIRJAN

Fonte: FIRJAN

Nota: Adaptado pelo autor

APÊNDICE II (Artigo Científico)

MODELO DE CÁLCULO DEA

DESCRIÇÃO		FÓRMULA	FONTE
ENTRADAS	Despesa Consumo Final do Governo (% do PIB)	Despesa Total / PIB	SICONFI/IBGE
SAÍDAS	"indicadores de oportunidade"	2 variáveis dimensão administrativa (corrupção e desempenho do Judiciário);	Proxy Corrupção (Núm Combate Corrupção MPF) = Num Proc Estado / Num total de processos MPF
			Proxy Desemp jud = TX Congestionamento = (TPJB / (TCN + TCP)) TPJB –proc baixados; TCN –casos novos; TCP –casos pendentes CNJ
		1 variável dimensão educacional	Nota média do ENEM por estado das escolas públicas estaduais INEP
		1 variável dimensão saúde (taxa de sobrevivência infantil)	Taxa de Sobrevivência = (número de nascimentos - mortalidade infantil) / número de nascimentos DATASUS
	"indicadores musgravianos"	uma variável para capturar a distribuição	Coefficiente de Gini IBGE
		1 variável dimensão estabilidade (inflação)	Inflação = Custo médio da cesta básica nas capitais DIEESE
		1 variável dimensão desempenho econômico (desemprego)	Taxa Desemprego IBGE

Figura 2: Modelo de Cálculo DEA - Análise Envoltória de Dados

Fonte: Montes et al. (2019)

Nota: Adaptado pelo autor

APÊNDICE III (Artigo Científico)

Fórmulas dos Indicadores de Capacidade de Pagamento - CAPAG (STN)				
Endividamento (DC)	Indicador = $\frac{\text{Dívida Consolidada Bruta}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$			
<i>Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre do último exercício;</i>				
Caso 1: Indicador < 60% = Classificação Parcial A Caso 2: 60% ≤ Indicador < 150% = Classificação Parcial B Caso 3: Indicador ≥ 150% = Classificação Parcial C				
Poupança Corrente (PC)	Indicador = $\frac{\text{Despesa Corrente}}{\text{Receita Corrente Ajustada}}$			
<i>Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Balanços anuais dos três últimos exercícios, e seu valor no ano t será o resultado da média ponderada da relação entre a Despesa Corrente e a Receita Corrente Ajustada dos exercícios anteriores;</i>				
$PC = \sum_{t=1}^n \frac{DCt}{RCA_t} \times Pt$ <p>Onde: PC - Indicador de Despesa corrente DCt - despesa corrente do exercício t RCA_t - Rec. Corrente Ajustada exercício t t - Corresponde a cada um dos 3 últimos exercícios encerrados, sendo t=1 o mais recente Pt - corresponde ao peso atribuído a cada exercício, conforme a seguinte tabela:</p>				
	Exercício t-1	Exercício t-2	Exercício t-3	Total
Peso	0,50	0,30	0,20	1,00
Caso 1: Indicador < 90% = Classificação Parcial A Caso 2: 90% ≤ Indicador < 95% = Classificação Parcial B Caso 3: Indicador ≥ 95% = Classificação Parcial C				

Figura 3: Fórmulas para Cálculo dos Índices CAPAG

Fonte: STN - Portaria MF nº 501/2017

Nota: Adaptado pelo autor

APÊNDICE I (Artigo tecnológico)

TABELA - 1: NÚMEROS DO SUPRIMENTO DE FUNDOS NO TJMA												
	ANO: 2017				ANO: 2018				ANO: 2019			
ITENS	TIPOS DE SUPRIMENTOS DE FUNDOS NO TJMA											
	Alimentação Júri	Pronto Pagto	Excepcio nal	Total	Alimentação Júri	Pronto Pagto	Excepcio nal	Total	Alimentação Júri	Pronto Pagto	Excepcio nal	Total
Qtde usuários/supridos	118	242	2	362	119	226	4	349	117	209	2	328
Valor SF	R\$ 458.913	R\$ 571.184	R\$ 7.455	R\$ 1.037.552	R\$ 527.496	R\$ 636.350	R\$ 22.456	R\$ 1.186.302	R\$ 471.964	R\$ 445.406	R\$ 15.000	R\$ 932.371
Qtde Sup. de Fundos	256	620	2	878	264	350	4	618	231	286	2	519
Qtde Inconsistências Prest. Contas	99	235	1	335	90	198	2	290	102	205	0	307
Perc. Inconsistências	39%	38%	50%	38%	34%	57%	50%	47%	44%	72%	0%	59%
ORÇAMENTO ANUAL	R\$ 1.334.589.100				R\$ 1.294.995.610				R\$ 1.429.465.500			
Perc. do Orçamento	0,03%	0,04%	0,00%	0,08%	0,04%	0,05%	0,00%	0,09%	0,03%	0,03%	0,00%	0,07%
	ANO: 2020				ANO: 2021							
ITENS	TIPOS DE SUPRIMENTO DE FUNDOS NO TJMA											
	Alimentação Júri	Pronto Pagto	Excepcio nal	Total	Alimentação Júri	Pronto Pagto	Excepcio nal	Total				
Qtde usuários/supridos	82	203	4	289	100	100	2	202				
Valor SF	R\$ 159.345	R\$ 251.749	R\$ 13.000	R\$ 424.094	R\$ 444.936	R\$ 251.291	R\$ 7.000	R\$ 703.226				
Qtde Sup. de Fundos	133	250	2	385	207	122	2	331				
Qtde Inconsistências Prest. Contas	41	182	2	225	70	60	2	132				
Perc. Inconsistências	31%	73%	100%	58%	34%	49%	100%	40%				
ORÇAMENTO ANUAL	R\$ 1.524.589.611				R\$ 1.485.119.623							
Perc. do Orçamento	0,01%	0,02%	0,00%	0,03%	0,03%	0,02%	0,00%	0,05%				

Fonte: Adaptado de Relatório do Sistema de Controle Orçamentário - SCO (TJMA)

APÊNDICE II (Artigo tecnológico)

PRINCIPAL ACHADO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO

DESPACHO-COCON – 8672020 (relativo ao Processo 253012020)

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO: 93A7CA41E6

PROCESSO: Nº 25301/2020

ASSUNTO: Pendência na Prestação de contas do Cartão Corporativo.

...

Identificou-se que houve um gasto de R\$ 564,00 (quinhentos e sessenta e quatro reais) com serviços de terceiros de pessoa jurídica. No entanto, de acordo com a requisição de adiantamento nº 197/2020, foi autorizado apenas o valor de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) para essa natureza de despesa. Portanto, há uma divergência de R\$ 114,00 (cento e quatorze reais) entre a requisição e a aplicação dos recursos. Conforme a legislação do cartão corporativo, a aplicação do adiantamento não pode divergir das finalidades constantes das respectivas requisições e notas de empenho.

...

DESPACHO-COCON – 11532020 (relativo ao Processo 332942020)

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO: F9B05BC427

PROCESSO: Nº 33294/2020

ASSUNTO: Pendência na Prestação de contas do Cartão Corporativo.

...

Identificou-se uma divergência na aplicação de recursos no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), em que parte do valor autorizado para aquisição de material de consumo foi utilizado em serviços de terceiros (pessoa jurídica). É importante ressaltar

que a resolução do adiantamento do cartão corporativo estabelece que a aplicação dos recursos deve estar em conformidade com a finalidade descrita nas respectivas requisições e nota de empenho.

...

DESPACHO-COCON - 11662020 (relativo ao Processo 316022020)

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO: 7E7851BF81

PROCESSO: Nº 31602/2020

ASSUNTO: Pendência na Prestação de contas do Cartão Corporativo.

...

Ao analisar a prestação de contas, constatou-se que houve aplicação de recursos no valor de R\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais) em desacordo com a finalidade constante na respectiva requisição e nota de empenho. Conforme a requisição de adiantamento nº 272/2020, foi autorizado o valor de R\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais) para despesas com serviços de terceiros - pessoa jurídica. No entanto, ao verificarmos a nota fiscal de venda nº 404 (id 3588824), constatamos que o recurso foi aplicado em material de consumo. Conforme o artigo 12, parágrafo 3º, da Resolução 57/2020 do Tribunal de Justiça do Maranhão, a aplicação do adiantamento não poderá divergir das finalidades constantes das respectivas Requisições e Nota de Empenho.

....

DESPACHO-COCON – 8512021 (relativo ao Processo 225192021)

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO: F6E56BE97C

PROCESSO RA: 7148/2021

ASSUNTO: PENDÊNCIA(S) NA PRESTAÇÃO DE CONTAS.

...

Por meio desta, informa-se que a Prestação de Contas RA/CA nº 42/2020 já foi analisada, e após a análise, foram detectadas as seguintes pendências:

1 - Foi identificada a nota fiscal nº 312 referente à contratação de serviços de manutenção de ar condicionado. No entanto, na requisição de adiantamento não foi solicitado recurso para esse tipo de serviço, o que está em desacordo com o inciso VI do art. 11 e § 3º do art. 12 da Resolução nº 57/2020.

2 - A nota fiscal nº 312 foi emitida por Pessoa Jurídica, sendo que na requisição de adiantamento nº 42 não foi solicitado recurso para essa finalidade.

...

DESPACHO-COCON – 6042019 (relativo ao Processo 201812019)

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO: 9308F0A63E

PROCESSO Nº 201812019

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ADIANTAMENTO/TJ VIA CARTÃO CORPORATIVO

...

A suprida, de acordo com o Processo nº 133312019 e a Requisição de Adiantamento nº 146/2019, solicitou recursos no valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) no elemento de despesa "Material de Consumo" e R\$ 500,00 (quinhentos reais) no elemento de despesa "Outros Serviços de Terceiros". No entanto, na prestação de contas, foi apresentada documentação fiscal comprobatória no valor de R\$ 589,80 (quinhentos e oitenta e nove reais e oitenta centavos) em compras de Materiais de Consumo e R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) em Contratação de Serviços de Terceiros, caracterizando desvio de finalidade.

A despesa que motivou a glosa, no valor de R\$ 910,20 (novecentos e dez reais e vinte centavos), foi solicitada para aquisição de Materiais de Consumo, porém, constatou-se que parte desse valor foi utilizado para contratação dos serviços de

Manutenção de Ar-Condicionados, conforme a Nota Fiscal de Serviços Avulsa de nº 1107706 emitida pela Prefeitura Municipal de Presidente Dutra para o prestador de serviços Flávio de Sousa Ferreira, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais). A Resolução - GP - 142018, que regula o Adiantamento/TJ, em seu Artigo 9º, § 2º, determina que a "aplicação dos recursos do Adiantamento não poderá divergir das finalidades constantes das respectivas Requisições e Notas de Empenho".

...

APÊNDICE III (Artigo tecnológico)

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO APLICADO A USUÁRIOS E EX-USUÁRIOS DE SUPRIMENTO DE FUNDOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

Prezado(a) usuário(a) ou ex-usuário(a) do Adiantamento/Suprimento de Fundos via Cartão Corporativo do Tribunal de Justiça do Maranhão, gostaríamos de contar com a sua colaboração para responder o questionário abaixo. O objetivo é coletar informações que subsidiarão a elaboração do produto tecnológico e do artigo técnico que compõem a Tese de Doutorado Profissional em Administração e Contabilidade da FUCAPE Business School. Fique tranquilo(a)! Suas respostas não serão identificadas pessoalmente e o propósito desta pesquisa é buscar soluções/mecanismos que aperfeiçoem essa ferramenta de gestão no Judiciário Maranhense. Sua participação é extremamente importante para a construção de um Judiciário melhor. Desde já, agradecemos pela sua colaboração!

1 - Ambiente de Trabalho

Você tem dificuldades operacionais permanentes na unidade, tais como internet, materiais de expediente ou outras? Cite

2 - Peculiaridades das demandas por pequenas despesas

Quais os principais problemas que normalmente surgem no cotidiano da unidade que demandam a realização de gastos com recursos públicos?

A administração central resolve todas as demandas/problemas da unidade em tempo hábil?

Caso a resposta anterior tenha sido negativa, quais as principais dificuldades, que você identifica, que levam a administração central a não resolver todas as demandas tempestivamente?

3 - Histórico de Utilização de Adiantamento/ Suprimento de Fundos

Em quais casos concretos o Adiantamento/Suprimento de Fundos é utilizado em sua unidade?

O Adiantamento/suprimento de fundos atende a todas as demandas reprimidas na unidade?

Há limitações no Adiantamento/suprimento de fundos para atender as demandas/problemas reprimidos na unidade? Cite

Qual o nível de essencialidade (baixo, médio ou alto) dessa ferramenta (Adiantamento) para manutenção das atividades da unidade?

Cite caso(s) em que o Adiantamento/Suprimento de Fundos foi essencial para manutenção das atividades da unidade?

4 - Legislação Aplicada

Você tem conhecimento das regras/ legislação sobre Adiantamento/Suprimento de fundos?

Na sua percepção, as regras/ legislação sobre Adiantamento/Suprimento de fundos são de fácil entendimento?

As Regras atuais da Legislação, tais como valor e prazo de aplicação, atendem ou atrapalham a necessidade habitual da unidade? Explique.

5 - Informação e Comunicação

Você encontra facilidade em obter internamente informações sobre o Adiantamento/Suprimento de Fundos e seus respectivos processos?

Considera os canais de comunicação utilizados para o Adiantamento/Suprimento de Fundos adequados?

Sob essa perspectiva da informação, sente-se seguro(a) na aplicação dos recursos? Porque?

Você tem alguma sugestão, sobre esse aspecto da informação, que melhore a comunicação entre usuário e unidades de controle (contabilidade)?

6 - Obstáculos da ferramenta

Na sua experiência com utilização do Adiantamento/Suprimento de Fundos, houve caso(s) em que teve dificuldades na aplicação dos recursos? Cite

Caso a resposta anterior tenha sido positiva, esse(s) caso(s) está(ão) mais relacionados com as características da região (Falta de agência bancária ou de fornecedores por exemplo) ou com aspectos burocráticos da ferramenta (baixa flexibilidade na compra de materiais x serviços, por exemplo)?

7 - Sistemas de Controle

Na sua percepção, os sistemas de controle (Digidoc, Portal do Servidor) utilizados para requisição e prestação de contas são adequados para o usuário do Adiantamento/Suprimento de Fundos? Porque?

8 - Dificuldades na prestação de contas do Suprimento de Fundos

Você já teve prestação de contas com inconsistências apontadas pelas unidades de controle?

Caso a resposta anterior seja positiva, quais principais inconsistências foram apontadas pelas unidades de controle?

Você já devolveu recursos de Adiantamento/Suprimento de fundos, mesmo tendo aplicado em prol da Administração?

Caso a resposta anterior tenha sido positiva, você concordou com a devolução? Por quê?

Qual(is) principal(is) dificuldade(s) encontrada(s) na Prestação de Contas de Adiantamento/Suprimento de Fundos?

Na sua percepção, a(s) dificuldade(s) na prestação de contas está(ão) relacionada(s) com a falta de informação/conhecimento ou com obstáculos burocráticos? Explique

Houve, por algum momento, desistência na utilização dessa Ferramenta?

Caso a resposta anterior tenha sido positiva, por qual motivo ocorreu a desistência do uso do Adiantamento/Suprimento de Fundos?

Caso a resposta anterior tenha sido positiva, qual consequência dessa desistência para unidade?

9 - Sugestões

A partir da experiência de utilização do Adiantamento/Suprimento de Fundos, o que recomendaria para melhoria do processo?

APÊNDICE IV (Artigo tecnológico)

Código 1º Nível (Categorias)	Código 2º Nível (Objetivos Específicos)	Código 3º Nível (Fatores Categorizados)	Código 4º Nível (Perguntas Semiestruturadas)
1. Caracterização do Entrevistado	1.1. Conhecer as características do trabalho dos usuários de SF;	1.1.1. Perfil dos Usuários do SF	* 1.1.1.1. Você atua como Gestor de Unidade?
			* 1.1.1.2. Você é um Servidor Efetivo ou Comissionado?
			* 1.1.1.3. Qual o seu tempo de atuação no órgão?
		1.1.2. Ambiente de Trabalho	* 1.1.2.1. Em Qual Município você atua?
			* 1.1.2.2. A sua atuação predominante é na área judicial ou administrativa?
			1.1.2.3. Você tem dificuldades operacionais permanentes na unidade, tais como internet, materiais de expediente ou outras? Cite
		1.1.3. Tempo de Uso do SF	* 1.1.3.1. Você utiliza a ferramenta do Suprimento de Fundos atualmente?
			* 1.1.3.2. Por quanto tempo você utiliza ou utilizou o Suprimento de Fundos?
		2. Perfil das Demandas	2.1. Identificar as principais necessidades atendidas pelo SF
2.1.1.2. A administração central resolve todas as demandas/problemas da unidade em tempo hábil?			
2.1.1.3. Caso a resposta anterior tenha sido negativa, quais as principais dificuldades, que você identifica, que levam a administração central a não resolver todas as demandas tempestivamente?			
2.1.2. Histórico de Utilização do Suprimento de Fundos	2.1.2.1. Em quais casos concretos o Adiantamento/Suprimento de Fundos é utilizado em sua unidade?		
	2.1.2.2. O Adiantamento/suprimento de fundos atende a todas as demandas reprimidas na unidade?		

			2.1.2.3. Há limitações no Adiantamento/suprimento de fundos para atender as demandas/problemas reprimidos na unidade? Cite
			2.1.2.4. Qual o nível de essencialidade (baixo, médio ou alto) dessa ferramenta (Adiantamento) para manutenção das atividades da unidade?
			2.1.2.5. Cite caso(s) em que o Adiantamento/Suprimento de Fundos foi essencial para manutenção das atividades da unidade?
3. Aplicação do Recurso	3.1. Identificar as facilidades/dificuldades na aplicação dos recursos do SF	3.1.1. Legislação Aplicada	3.1.1.1. Você tem conhecimento das regras/ legislação sobre Adiantamento/Suprimento de fundos?
			3.1.1.2. Na sua percepção, as regras/ legislação sobre Adiantamento/Suprimento de fundos são de fácil entendimento?
			3.1.1.3. As Regras atuais da Legislação, tais como valor e prazo de aplicação, atendem ou atrapalham a necessidade habitual da unidade? Explique.
		3.1.2. Informação e Comunicação	3.1.2.1. Você encontra facilidade em obter internamente informações sobre o Adiantamento/Suprimento de Fundos e seus respectivos processos?
			3.1.2.2. Considera os canais de comunicação utilizados para o Adiantamento/Suprimento de Fundos adequados?
			3.1.2.3. Sob essa perspectiva da informação, sente-se seguro(a) na aplicação dos recursos? Porque?
			3.1.2.4. Você tem alguma sugestão, sobre esse aspecto da informação, que melhore a comunicação entre usuário e unidades de controle (contabilidade)?
		3.1.3. Obstáculos da ferramenta	3.1.3.1. Na sua experiência com utilização do Adiantamento/Suprimento de Fundos, houve caso(s) em que teve dificuldades na aplicação dos recursos? Cite
			3.1.3.2. Caso a resposta anterior tenha sido positiva, esse(s) caso(s) está(ão) mais relacionados com as características da região (Falta de agência bancária ou de fornecedores por exemplo) ou com aspectos burocráticos da ferramenta (baixa flexibilidade na compra de materiais x serviços, por exemplo)?

		3.1.4. Sistemas de Controle	3.1.4.1. Na sua percepção, os sistemas de controle (Digidoc, Portal do Servidor) utilizados para requisição e prestação de contas são adequados para o usuário do Adiantamento/Suprimento de Fundos? Porque?
4. Prestação de Contas	4.1. Mapear os principais obstáculos no processo de prestação de contas que levam a erros e/ou desistências	4.1.1. Dificuldades na prestação de contas de SF	4.1.1.1. Você já teve prestação de contas com inconsistências apontadas pelas unidades de controle?
			4.1.1.2. Caso a resposta anterior seja positiva, quais principais inconsistências foram apontadas pelas unidades de controle?
			4.1.1.3. Você já devolveu recursos de Adiantamento/Suprimento de fundos, mesmo tendo aplicado em prol da Administração?
			4.1.1.4. Caso a resposta anterior tenha sido positiva, você concordou com a devolução? Porque
			4.1.1.5. Qual(is) principal(is) dificuldade(s) encontrada(s) na Prestação de Contas de Adiantamento/Suprimento de Fundos?
			4.1.1.6. Na sua percepção, a(s) dificuldade(s) na prestação de contas está(ão) relacionada(s) com a falta de informação/conhecimento ou com obstáculos burocráticos? Explique
			4.1.1.7. Houve, por algum momento, desistência na utilização dessa Ferramenta?
			4.1.1.8. Caso a resposta anterior tenha sido positiva, por qual motivo ocorreu a desistência do uso do Adiantamento/Suprimento de Fundos?
			4.1.1.9. Caso a resposta anterior tenha sido positiva, qual consequência dessa desistência para unidade?
5. Informações Gerais	5.1. Colher sugestões para aperfeiçoamento da ferramenta	5.1.1. Sugestões	5.1.1.1. A partir da experiência de utilização do Adiantamento/Suprimento de Fundos, o que recomendaria para melhoria do processo?

Figura 4: Categorização dos fatores

Fonte: Elaborada pelo autor

Nota: Obs: * Essas informações foram colhidas diretamente nos sistemas informatizados de controle interno

APÊNDICE V (Artigo tecnológico)

CARACTERÍSTICAS E PRINCIPAIS FRAGMENTOS DA ENTREVISTA *VERSUS* FATORES CATEGORIZADOS

1 Caracterização do Entrevistado

1.1 Perfil dos Usuários do SF

A amostra de entrevistados foi composta por servidores efetivos, comissionados e magistrados, tanto gestores quanto não gestores de suas unidades de trabalho, com ampla experiência de atividade no órgão, bem como por servidores com poucos anos de atividade.

1.2 Ambiente de Trabalho

Durante a pesquisa, foram entrevistados servidores de diversas localidades, incluindo a capital e municípios distantes dela, que atuam tanto na área judicial quanto na administrativa. Na capital, a maioria dos entrevistados não relatou dificuldades operacionais permanentes, porém, alguns apontaram dificuldades com fornecimento de material e prestação de serviços específicos, inerentes à atividade desempenhada em suas unidades. No interior, prevaleceram relatos de problemas constantes ou permanentes com internet e manutenção predial.

1.3 Tempo de Uso do SF

Fizeram parte da entrevista usuários e ex-usuários do Adiantamento/Suprimento de Fundos, com o intuito de captar tanto informações recentes quanto os motivos que levaram ao desuso da ferramenta. A maioria dos entrevistados utilizou o Adiantamento/Suprimento de Fundos por pelo menos três anos.

2 Perfil das Demandas

2.1 Peculiaridades das demandas por pequenas despesas

Nas unidades da capital, os principais problemas que surgem no cotidiano e que demandam a utilização de recursos públicos são relacionados a produtos de consumo (expediente, limpeza e manutenção predial) e serviços (sanitização, lavagem de sofás e estofados, reparos de fibra ótica) que o Tribunal não possui contrato vigente. (#Cód. 2.1.1.1.E(3); #Cód. 2.1.1.1.E(10)). Além disso, existem demandas relacionadas à arquitetura e design de interiores, que são muito específicas e não demandam grande mobilização da administração. (#Cód. 2.1.1.1.E(9)). A administração central consegue resolver a maioria das demandas/problemas, porém, não totalmente, tornando-se necessário utilizar o cartão corporativo em eventuais situações. (#Cód. 2.1.1.2.E(3)). De modo geral, o atendimento da administração é rápido, mas quando a resolução depende de aquisição, pode ser mais demorada. (#Cód. 2.1.1.2.E(1)). Em algumas situações, o problema não é totalmente resolvido, pois adquirir todos os produtos e serviços necessários de todos os setores seria muito caro, sendo mais viável criar adiantamentos para necessidades extras. (#Cód. 2.1.1.3.E(3)).

Nas unidades do interior, os principais problemas que surgem rotineiramente são pequenos reparos no prédio do fórum, manutenção de aparelhos de ar-condicionado, reparos em serviços de portas e janelas, serviço de esgotamento de fossa séptica, faltas pontuais de material de expediente e água, além de problemas imprevisíveis, como queima de equipamentos e pequenos problemas estruturais, como goteiras e chaves quebradas. Também há problemas elétricos, como queima de lâmpadas e tomadas que não funcionam, problemas hidráulicos, como reposição de vasos, torneiras quebradas, vazamentos e entupimentos, além de problemas de

rede lógica, como pontos de rede. De modo geral, a administração central atende a maioria das demandas, porém, sempre há faltas e, devido à distância da unidade da capital, o tempo de resolução não é satisfatório, podendo levar à suspensão das atividades da unidade. Apontam-se como dificuldades da administração central para atendimento das demandas a demora na tramitação das requisições, a distância dos profissionais de engenharia e informática localizados na sede do TJMA e a falta de prestadores de serviços com contratos presentes permanentemente na região. #Cód.2.1.1.2.E(4), (5), (6), (7) e #Cód.2.1.1.2.E(4), (5), (6), (7).

2.2 Histórico de Utilização do Suprimento de Fundos

Nas unidades da capital, foi indicado pelos entrevistados um nível de essencialidade do SF de médio a alto, e que as limitações burocráticas de seu uso têm dificultado o atendimento completo de todas as demandas das unidades. Embora o valor do adiantamento geralmente atenda às demandas, a legislação impõe restrições à sua utilização, o que resulta na substituição ou não suprimento de algumas necessidades, ou mesmo na aquisição/pagamento de forma particular. #Cód.2.1.2.2.E(3). As limitações do atendimento do SF referem-se à legislação que impede a compra de alguns materiais de consumo ou prestação de serviços, como, por exemplo, toga no caso de Gabinete de Desembargador. #Cód.2.1.2.3.E(3). Muitos itens não são permitidos para aquisição e não estão disponíveis no setor de material. #Cód.2.1.2.3.E(8). O SF é utilizado para compra de materiais de expediente que normalmente o almoxarifado não fornece, como papel A4 reciclado, risque-rabisque de mesa, silicone para limpar estofados, cola bastão e pilhas AAA. Também é utilizado para compra de alguns materiais de informática e elétricos eventuais, além da contratação de serviços, como lavagem e higienização de sofás, sanitização e carimbos/plastificação. #Cód.2.1.2.1.E(3) e #Cód.2.1.2.5.E(3); Reparos de fibras

ólicas (quando não há contrato vigente para essa finalidade). Aquisição de suprimentos e ferramentas. #Cód.2.1.2.1.E(10) e #Cód.2.1.2.5.E(10)

Nas unidades do interior, de acordo com os entrevistados, o nível de essencialidade do SF é alto, mas sua utilização não tem atendido todas as demandas das unidades devido a suas limitações e baixa flexibilidade. As restrições e limitações na utilização do adiantamento causam certo "temor" no uso constante para atender todas as demandas que surgem no cotidiano (Cód.2.1.2.2.E(6)). O SF é utilizado para manutenção de aparelhos de ar-condicionado, reparos em serviços de portas e janelas, serviço de esgotamento de fossa séptica, manutenção em sanitários de banheiros, aquisição de equipamentos para combate a COVID-19 (Cód.2.1.2.1.E(4), (5)). Também é utilizado para compra de materiais elétricos, de água, de papel, descartáveis, conserto de telhado, portão, tomadas, equipamentos, sistema de água do prédio (Cód.2.1.2.1.E(6)), conserto de portas, portões, limpeza de reservatório de água, troca de fechadura, cópias de chaves, troca de lâmpadas queimadas, retirada de goteiras, etc. (Cód.2.1.2.1.E(7)). Também é utilizado para a realização de sessões do Tribunal do Júri Popular (Cód.2.1.2.1.E(4)). As limitações apontadas incluem o fato de que a forma como o recurso está sendo disponibilizado não contempla emergências, como quebra de porta, surgimento de goteira, entupimento de banheiro, etc. Não é possível prever esses acontecimentos para especificar o valor a ser usado nesses casos e se será executado por pessoa física ou jurídica e qual valor será necessário (Cód.2.1.2.3.E(7)). Além disso, as limitações de utilizar somente o que não está em contrato muitas vezes entram em conflito com as dificuldades de logística e tempestividade da administração central em resolver problemas de unidades distantes (Cód.2.1.2.3.E(6)). Como casos concretos de essencialidade do SF, foram citados o problema na caixa d'água do prédio da comarca que ocasionou o desabastecimento

de água na unidade, inviabilizando a limpeza predial e higiene dos servidores e visitantes, e outro caso, o início do período chuvoso que apontou várias goteiras no telhado, que pôs em risco móveis e equipamentos. Em ambos os casos, os problemas foram solucionados com uso do suprimento de fundos (Cód.2.1.2.5.E(6)).

3 Aplicação do Recurso

3.1 Legislação Aplicada

No que se refere à legislação específica do SF, os entrevistados, em geral, relataram conhecer a norma e indicaram ter um entendimento razoável sobre ela. No entanto, ainda há dúvidas recorrentes em alguns pontos, como divergências na classificação de serviços e aquisições. #Cód.3.1.1.2.E(1). Também foram relatados problemas com prestação de contas ao tentar resolver demandas urgentes que surgiram, previstas no parágrafo sobre a finalidade do SF, mas que foram considerados desvios de finalidade. #Cód.3.1.1.2.E(6).

A legislação prejudica a necessidade habitual da unidade, uma vez que as restrições em detrimento da resolução de pequenos problemas levam à rejeição da utilização do adiantamento como primeira opção. #Cód.3.1.1.3.E(6). Necessitamos da aquisição de diversos materiais para divulgação dos trabalhos ofertados pelo setor de conciliação, mas deixamos de adquiri-los devido à burocracia na prestação de contas do SF. #Cód.3.1.1.3.E(2). Por outro lado, as regras atuais melhoraram o atendimento das necessidades, pois o valor e o prazo ficaram mais extensos. No entanto, há muita burocracia para a utilização do SF. #Cód.3.1.1.3.E(8), E(3), E(7).

3.2 Informação e Comunicação

Apesar de encontrar facilidade em obter informações e considerar os canais de comunicação adequados, é sempre importante diversificar ainda mais os canais de

comunicação. Uma sugestão seria disponibilizar um espaço no *site* para atender às demandas mais frequentes dos usuários e também um contato via Whatsapp Business para dúvidas rápidas, além dos canais já utilizados atualmente. #Cód. 3.1.2.2.E(3) e #Cód. 3.1.2.4.E(3).

Identificou-se uma deficiência na comunicação durante o processo de prestação de contas. Embora os canais de comunicação sejam adequados, acredita-se que poderiam ser mais eficientes e próximos do usuário para melhor atender às suas necessidades. #Cód. 3.1.2.2.E(1).

É perceptível a existência de dificuldades na obtenção de informações sobre o suprimento de fundos e na eficácia dos canais de comunicação disponibilizados, o que pode gerar insegurança e hesitação na aplicação dos recursos disponíveis. Tais dificuldades são evidenciadas pelos códigos 3.1.2.1.E(2),(4),(5),(6),(9) e 3.1.2.2.E(2),(4),(5),(6),(9). Além disso, verifica-se que não há um esclarecimento claro acerca do que é considerado como compra de item ou serviço, especialmente quando se trata da contratação de um produto sob demanda para sua instalação na unidade, conforme os códigos 3.1.2.3.E(9) a 3.1.2.4.E(9).

Algumas sugestões foram apresentadas, destacando-se a possibilidade de estabelecer uma maior aproximação com os titulares de cartão corporativo para esclarecer dúvidas, exemplificar o uso e fornecer material informativo. #Cód. 3.1.2.3.E(5) a #Cód. 3.1.2.4.E(5). De maneira geral, é importante melhorar e ampliar os canais de comunicação, assim como a qualidade das informações transmitidas (sendo estas mais objetivas e claras). Com a tecnologia de informação disponível atualmente, seria possível utilizar meios para informar em tempo real sobre a liberação do recurso, prazos de prestação de contas, pendências nas prestações de contas, dentre outros assuntos relevantes. Nesse sentido, os canais de comunicação

poderiam ser ampliados para incluir *e-mails*, chats, mensagens de celular e WhatsApp. #Cód. 3.1.2.1.E(6) a #Cód. 3.1.2.4.E(6).

3.3 Obstáculos da ferramenta

Há uma baixa flexibilidade na aquisição de materiais, como materiais de expediente e equipamentos de proteção individual contra covid, especialmente durante o período de pandemia. #Cód. 3.1.3.1 a 3.1.3.2.E(2). Por exemplo, não é possível adquirir um carregador de pilhas que custa R\$ 130,00 e não há disponibilidade do item no almoxarifado. #Cód. 3.1.3.1 a 3.1.3.2.E(8).

Dificuldades decorrentes de questões burocráticas têm impedido a flexibilidade na aquisição de materiais e serviços. Houve dúvidas em relação à classificação de determinados itens como compra ou serviço, bem como em relação ao prazo de uso do recurso. #Cód. 3.1.3.1 a 3.1.3.2.E(3)

Houve relatos de dificuldades com aspectos burocráticos relacionados à identificação do que é possível comprar ou contratar com o cartão corporativo. Um exemplo é a impossibilidade de realizar determinados serviços de marcenaria, que não são cobertos pelo uso do cartão corporativo. Também houve receio em adquirir um telefone móvel e em como prestar contas do pagamento de recargas. #Cód. 3.1.3.1 a 3.1.3.2.E(5).

Foram identificadas dificuldades tanto relacionadas às características específicas da região quanto aos aspectos burocráticos. Por exemplo, no interior, foi difícil encontrar prestadores de serviço pessoa jurídica, além de problemas com o saque do recurso e dificuldades em atender à legislação para solucionar problemas. No entanto, a principal dificuldade encontrada foi a excessiva burocracia na aplicação

do recurso, o que é contraditório para uma ferramenta que tem o propósito de flexibilizar a execução da despesa pública. #Cód. 3.1.3.1 a 3.1.3.2.E(6).

3.4 Sistemas de Controle

Todos os entrevistados indicaram que os sistemas de controle são adequados e atendem às necessidades, com somente uma observação: seria ideal se todas as atividades pudessem ser realizadas em um único sistema, como no caso das diárias, o que tornaria o processo mais simplificado e integrado. #Cód. 3.1.4.1.E(10)

4 Prestação de Contas

4.1 Dificuldades na prestação de contas de SF

Identificaram-se inconsistências na prestação de contas relacionadas à contratação de material gráfico, decorrentes de uma falta de alinhamento entre a classificação do objeto pelo fornecedor e a aceitação pelo TJMA. O resultado foi a devolução dos recursos, o que foi considerado injusto pelos entrevistados, que sugerem que poderia ter sido dado um prazo para diligenciar o processo antes de decidir pela devolução dos valores. Na época, o material gráfico foi utilizado para divulgar o Dia do Servidor, mas não houve uma compreensão clara da diferença entre a prestação de serviços gráficos e a aquisição de cartazes. Seria mais fácil corrigir a nota e pagar o valor dos impostos do que ter que ressarcir todo o valor utilizado. A falta de informação e os aspectos burocráticos geravam insegurança quanto à aprovação dos valores, pois não havia clareza sobre o que poderia ser comprado e se o preenchimento estava correto. O valor devolvido e o aborrecimento decorrente levaram à desistência da utilização, o que resultou na perda de oportunidades de investimento em projetos, como o acesso a formulários de avaliação psicológica. #Cód. 4.1.1.1 a 4.1.1.9.E(1).

O material adquirido não foi autorizado pela administração, o que levou à devolução dos recursos, apesar de terem sido gastos no setor. A principal dificuldade encontrada está relacionada à falta de uma lista de materiais autorizados e aos obstáculos burocráticos. No setor de conciliação, são realizados diversos projetos externos, sendo necessário adaptar a execução do projeto às particularidades do local disponibilizado. Isso faz com que haja necessidade de aquisição de diversos materiais que não são habitualmente utilizados por outros setores do tribunal. Como as regras são as mesmas para todos os setores, a execução dos nossos projetos é prejudicada pela ausência de alguns materiais. Por isso, em algumas ocasiões, foi necessário desistir de utilizar o SF devido ao excesso de burocracia, e tive dificuldades em executar os projetos a contento da sociedade. #Cód. 4.1.1.1 a 4.1.1.9.E(2).

Foram identificadas inconsistências na prestação de contas relacionadas à compra de materiais quando a requisição continha prestação de serviços ou vice-versa, além de divergências na contratação de serviços de pessoa física quando a requisição foi feita para pessoa jurídica. O recurso foi devolvido, mas não se concordou com a devolução, pois ele foi utilizado em prol da administração e para atender despesas inadiáveis que poderiam levar a prejuízos maiores se não fossem realizadas. Dessa forma, a administração se beneficiou em dobro, pois teve a continuidade dos serviços mantida e ainda teve a despesa financiada com o salário do entrevistado. Não se concorda que houve “desvio de finalidade”, pois a finalidade pública foi atendida e a finalidade do adiantamento, que era atender despesas inadiáveis, foi seguida. A legislação não pode ser um obstáculo para a manutenção dos serviços públicos, mas sim facilitadora.

As principais dificuldades estão relacionadas aos obstáculos apontados na aplicação dos recursos, que muitas vezes levam a erros nas prestações de contas.

Por exemplo, solicitam-se recursos para a contratação de serviços de pessoa jurídica e quando é hora de aplicar, não se encontra empresas habilitadas para determinado serviço no município, resultando na contratação de pessoa física e na prestação de contas com documentos que divergem da requisição inicial. Outro exemplo é a própria dificuldade de agências bancárias no município, o que inviabiliza o saque e a limitação de saque de mil reais por operação, atrasando a utilização do recurso e podendo levar a atrasos na entrega da prestação de contas. Os obstáculos são tanto de ordem burocrática quanto de comunicação, como a dificuldade de informação mais objetiva e por diversos canais sobre as regras de uso e o entrave da regra do desvio de finalidade.

O entrevistado desistiu da utilização do suprimento de fundos devido à devolução do recurso e ao aborrecimento gerado. Além disso, ver processos com glosa da prestação de contas por supostamente “má aplicação” ou “desvio de finalidade” causa tensão e insegurança em relação a prejudicar a progressão da carreira. Neste cenário atual, há insegurança em aplicar o recurso liberado via suprimento de fundos, mesmo para resolver problemas do cotidiano da administração pública, e ver prestação de contas serem indeferidas pelo gestor. A consequência foi deixar de resolver rapidamente problemas que requerem pequenos gastos, mas que podem ter graves consequências para a unidade. #Cód. 4.1.1.1 a 4.1.1.9.E(6)

5 Informações Gerais

5.1 Sugestões

Algumas sugestões foram apresentadas para melhorar a utilização do adiantamento e desburocratizar as regras. Uma delas é a desburocratização das regras com a justificativa de utilização dos recursos pelos setores requisitantes, a fim de facilitar a execução dos projetos e diminuir as inconsistências nas prestações de

contas (#Cód. 5.1.1.1.E(2)). Além disso, sugere-se a ampliação da comunicação sobre a utilização do adiantamento, por meio de diversos canais (#Cód. 5.1.1.1.E(3)) e uma maior aproximação dos titulares de cartão corporativo, com mensagens direcionadas e informativos específicos (#Cód. 5.1.1.1.E(5)). Também é importante a divulgação de informações mais claras ao usuário e por diversos canais de comunicação, além da flexibilização na aplicação do recurso em relação à requisição e à existência de contrato ativo (#Cód. 5.1.1.1.E(6)).

Outra sugestão é que seja estudada uma forma de utilização do recurso em que o usuário possa solicitar o valor de forma geral e na comprovação apresente as documentações do total utilizado, independente da classificação como materiais ou serviços (#Cód. 5.1.1.1.E(7)). É importante também que haja menos burocracia e um poder maior de compra, com flexibilidade e um leque maior para aquisição de serviços (#Cód. 5.1.1.1.E(8)). Por fim, sugere-se a criação de uma guia no portal do servidor com um passo a passo de fácil acesso e em consonância com o design jurídico (#Cód. 5.1.1.1.E(9)).