

Adequação dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza à exigência de Carta de Serviços: a necessidade de novos contornos no Controle Interno

YANE RABECH DE SENA RODRIGUES
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

VALDIANA SILVA DE OLIVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

FELIPE BRAGA ALBUQUERQUE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

MARCUS MACHADO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

Adequação dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza à exigência de Carta de Serviços: A necessidade de novos contornos no Controle Interno

1.INTRODUÇÃO

No contexto da Administração Pública brasileira, sabe-se que o arcabouço normativo é amplo. É exigido, por exemplo, o cumprimento do equilíbrio das contas públicas, a instrumentalização de um Sistema de Controle Interno nos Municípios e a garantia de diversos princípios implícitos e explícitos, como os “Es” da Administração Pública com enfoque em eficiência, eficácia e economicidade, determinando a necessidade de uma atuação mais gerencial e transparente em uma nova dinâmica nas atividades de controle.

Entretanto, mesmo com desafios e imposições legais no tocante à administração pública, o Brasil não tem obtido avanços consideráveis no que se refere à redução de corrupção em seu sistema público. A sociedade tem presenciado vários escândalos, como corrupção, mau uso e desvios do dinheiro público, dentre outros (SILVA, 2015).

Em razão das falhas e das diversas mudanças experimentadas pelas políticas de gestão e pela estrutura de funcionamento e de prestação de informações das administrações públicas para com a sociedade, a Lei 13.460/2017, com abrangência nacional, foi instituída com o propósito de dispor sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

Nesse contexto, buscou-se resposta para o seguinte questionamento: **Como estão sendo desenvolvidas as atividades de divulgação das Cartas de Serviços nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza diante da edição da Lei 13.460/2017?**

Diante da problemática, levantaram-se os seguintes pressupostos para a pesquisa: (1): Os municípios da Região Metropolitana atingiram parcialmente o que foi determinado na Lei 13.460/2017 até julho de 2020. (2) Os municípios da Região Metropolitana que apresentaram a divulgação da Carta de Serviços em seus *sites* institucionais tinham o documento atualizado permanentemente, conforme exige a norma.

Nesse cenário, o objetivo geral do trabalho é analisar a exigência da divulgação da Carta de Serviços, imposta na Lei n. 13.460/17. Para tanto, colocou-se como objetivos específicos: (1) Investigar o funcionamento dos órgãos de Controle Interno da Região Metropolitana de Fortaleza e se há controle acerca da aplicação da Lei n. 13.460/17; (2) Entender o que mudou em sede de informação ao usuário de serviços públicos com a Lei nº 13.460/17; (3) Verificar se as informações relacionadas aos serviços oferecidos pelo município estão disponíveis de fácil acesso nos sites de cada município, contribuindo para uma maior interação entre governo e sociedade e fortalecendo a transparência municipal.

Dessa forma, justifica-se o estudo do assunto por ser um tema novo na Academia, uma vez que a própria Lei 13.460/17 tem menos de 3 anos, tornando a pesquisa um complemento de estudo mais atual sobre a realidade das transparências municipais no estado do Ceará.

Além do mais, entende-se como necessária a atuação dos estudantes, que também são cidadãos, em pesquisas governamentais, uma vez que o papel fiscalizatório do cumprimento das leis não deve ser colocado unicamente como alvo de atenção dos Tribunais de Contas, já que o que diz respeito à organização das informações municipais também tem a ver com a população e com as políticas públicas existentes.

O presente trabalho está organizado em cinco seções, sendo a primeira essa introdução. A segunda seção trata do referencial teórico, discutindo os temas relacionados à pesquisa, a terceira refere-se à metodologia usada para o alcance dos objetivos apresentados, a quarta diz respeito aos resultados da pesquisa, por fim, a quinta seção traz a conclusão do estudo.

2. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em meados da década de 1930, durante o Estado burocrático de Vargas houve o fortalecimento dos procedimentos de controles administrativos que eram feitos na Administração Pública com a finalidade de padronizar a execução de atividades e evitar a corrupção.

De tão complexa que se tornou a Administração Pública, a adoção da burocracia “foi desenvolvida como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, e buscou maximizar *a priori* os controles administrativos” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 60).

Nesse momento, já se percebia a necessidade de uma Administração Pública mais meritocrática, preocupada com o cumprimento de regras e com foco no bem-estar social, que é uma série de bens e serviços fornecidos pelo Estado a qualquer cidadão, como educação e saúde gratuitas, renda mínima, moradia, etc.

Embora tenha sido um avanço para a época, o termo Burocracia virou sinônimo de ineficiência e lentidão para a atualidade, pois destacaram-se os defeitos do modelo, as suas disfunções. Durante as décadas de 1970 e 1980 do século passado, muitos governos passaram por uma economia de recessão e de choques externos, como no período da Crise do Petróleo entre 1973 e 1979, que acarretaram a crescente dificuldade dos gestores públicos em manter o “Estado de bem-estar” ou *Welfare State* que está atrelado à ideia de que o homem possui direitos indissociáveis a sua existência enquanto cidadão, que são os direitos sociais.

Na visão de Marshall (1965),

Os direitos sociais voltados a atenuar desigualdades reais entre os cidadãos, só podem ser patrocinados pelo Estado, pois este possui funções reguladoras para incidir na questão do *status* formal de cidadão vs. situação real de classe.

Esses, dentre outros motivos, como a própria crise fiscal, fizeram com que o modelo burocrático deixasse de ser visto como adequado aos novos desafios da administração pública, pautados em resultados, que não fossem estritamente vinculados à ação estatal. Buscava-se substituir a burocracia por um modelo mais próximo e, na medida do possível, inspirado no setor privado, superando a ideia de bem-estar social por meio da ação exclusiva do Estado.

Dessa forma, a transição da administração burocrática para a gerencial, voltada para uma cobrança de resultados “*a posteriori*”, com maior preocupação com a qualidade dos serviços prestados, significava uma transformação no papel do Estado como resposta a uma necessidade global de atender com mais qualidade e eficiência a sociedade.

No Brasil, com a Reforma Gerencial de 1967, fortificada com o Decreto-Lei 200/67, foi possível a ascensão do modelo gerencial no serviço público, embasado em cinco pilares: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Posteriormente, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), fortaleceu-se no foco da mudança de procedimentos para o foco no “cliente-cidadão”, propondo um passo adiante na gestão baseada nos resultados, na competição administrativa por excelência e no controle social, o que dava mais flexibilidade aos gestores públicos e contava com a participação também dos cidadãos, conforme exposto no documento:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para

concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

A função de controle está intimamente relacionada à função de planejamento dentro de um ambiente organizacional. É por meio do controle que se busca propiciar a verificação dos resultados em relação ao planejado, assim como direcionar a tomada de ações corretivas.

No caso da Administração Pública, dentre os resultados a serem observados no procedimento de controle, destaca-se a garantia de que os aspectos legais estejam sendo rigorosamente observados em prol do interesse da população.

Para Gil (2013), o controle é função essencial à boa gestão e deve acompanhar todas as etapas do processo administrativo. Segundo Alexandrino & Paulo (2014, p.141), “o poder-dever de controle é efetuado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e alcança toda a atividade administrativa e todos os agentes públicos que a desempenham.”

Está expresso na Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, no artigo 75, que o controle na esfera pública será feito por meio de:

I – legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II – fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Outra norma a ser destacada é a Lei complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impõe aos gestores públicos responsabilidade e compromisso na gestão fiscal a fim de garantir o equilíbrio das finanças públicas. Logo no §1º, a lei estabelece que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

As sanções a que estão sujeitos os gestores públicos também passaram a ter mais impacto por meio da LRF, destacando-se o conceito de *accountability*, ligada a responsabilização e a prestação de contas pelos agentes públicos.

A LRF dispõe, no artigo 73, que deve ser realizada punição para qualquer improbidade administrativa existente, incentivando ainda mais a execução do controle nas decisões administrativas e reforçando a invalidação dos atos ilegais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como pilares o controle juntamente com o planejamento, a transparência e a responsabilização, elementos indispensáveis no acompanhamento da gestão fiscal, servindo de mecanismo essencial para uma boa administração dos recursos públicos.

Cabe destacar ainda que a Constituição Federal (1988) elenca, no artigo 70, as formas de controle existentes no país, externo e interno:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Em relação ao disposto, percebe-se um destaque aos diversos princípios a serem obedecidos no contexto da Administração Pública, o que determina a necessidade de uma nova dinâmica nas atividades de controle como uma exigência não só legal, como garantia constitucional, mas também eficiente em que se privilegia a aferição de resultados.

Com esse novo enfoque, o exercício de controle das contas públicas visa a não só identificar se os números que refletem a execução do orçamento estão de acordo com a lei, como também verificar se os recursos estão sendo geridos com economicidade, efetividade e eficiência nas ações cotidianas das Administrações.

Em relação ao que dispõe a Carta Magna (1988), existem dois tipos de controle: o controle interno, exercido no âmbito do ente ou órgão controlado, e o controle externo, exercido pelo poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Além desses, o exercício da cidadania, fomenta o controle a ser exercido diretamente pela população, que seria o controle social ou popular.

2.1 Controle interno, externo e social

O controle interno é aquele realizado dentro de cada órgão do aparelho estatal, como nas Corregedorias, Auditorias Internas e Controladorias. Com essa estrutura, a própria instituição exerce o controle sobre seus atos, sendo esse controle fundamental para que possa ocorrer uma boa gestão dos recursos públicos, visando a garantir não só eficácia, mas também eficiência dentro do cumprimento dos regramentos legais.

No setor público, a instalação de um sistema de controle interno é determinada pelo artigo nº 74 da Constituição Federal (1988), que diz:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Diante disso, o controle interno no âmbito da União será feito de forma integrada pelos três poderes. Já nos Estados e Municípios, o controle interno será realizado, sobretudo, pelo Poder Executivo, mas destaca-se que há ferramentas de controle interno dos outros dois poderes.

De acordo com Alexandrino & Paulo (2014, p.10), o controle administrativo “é sempre um controle interno, porque é realizado por órgãos integrantes de um mesmo Poder que praticou o ato”. Os autores também confirmam que esse controle deriva do poder de autotutela que a administração pública exerce sobre seus próprios atos.

Dessa forma, o controle interno é uma função que deve ser praticada de forma efetiva na gestão pública, não só pela imposição das normas, mas também, por ser um instrumento fundamental ao planejamento administrativo, ao acompanhamento das metas planejadas e ainda servir como propulsor das correções das divergências entre o planejado e o executado.

Segundo Coso (2013, p.6), controle interno:

É um processo conduzido pela alta administração, gestores e outros profissionais da organização, com o fim de proporcionar segurança razoável em relação aos objetivos ligados à efetividade das operações; confiabilidade das informações e conformidade com a lei e regulamentos.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), na Resolução nº 820/97, expõe que o controle interno compreende o plano de organizações e conjuntos integrados dos métodos e procedimentos adotados pela entidade na proteção, promoção da confiabilidade dos seus registros e demonstrações contábeis e eficácia operacional.

Isto posto, entende-se que a existência na organização da estrutura de controle interno, incluindo procedimentos de auditoria interna, contribui decisivamente para redução de situações de irregularidades ou ilegalidades, além de viabilizar que progressivamente haja o aprimoramento dos controles internos.

Destaca-se ainda, que, conforme exposto na a Constituição Federal (1988), o controle interno presta auxílio ao controle externo, propiciando a realização do bem público. Desta forma, o compromisso com a justiça deve estar fortificado dentro da Administração Pública, especialmente na interligação e interdependência entre os controles constitucionalmente exigidos.

O controle externo é aquele de competência do Poder Legislativo e é executado pelos Tribunais de Contas em cada ente de sua jurisdição. Conforme encontra-se na Lei nº 4.320/64, artigo 81, “O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”.

O controle externo executado por meio dos tribunais responsáveis é de suma importância para o acompanhamento das contas públicas, pois além das obrigações constitucionais que detém, recebeu outras atribuições com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo fiscalizar intensivamente a aplicação dos recursos e as atividades dos gestores, cabendo, inclusive, aplicação de penas pecuniárias ao administrador público. Isso reafirma o seu poder de julgamento e mostra para a sociedade a confiabilidade e a idoneidade do controle e da prestação de contas exercidos pelo referido órgão.

Por tudo isso, a população pode enxergar no controle exercido pelo órgão externo à Administração um aliado na defesa dos interesses difusos e coletivos e na boa gerência, em face da legitimidade para examinar o mérito da prestação de contas, sem afastar o direito da sociedade de exercer seu próprio controle, mas sim corroborando com esse.

O controle social, diz respeito, então, à participação da sociedade como um todo na elaboração, acompanhamento e monitoramento do poder público. Assim, a própria sociedade exerce um tipo de controle sobre o Estado.

A Constituição Federal dispõe que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (CF, art. 5º, XXXIII); e todos têm assegurado o direito de peticionar aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (CF, art. 5º, XXXIV, “a”). Assim sendo, não há apenas o direito de ter informações sobre os atos do poder público por meio da transparência, mas, além disso, o direito da participação popular na gestão da coisa pública.

De acordo com Lima (2019):

Numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

A participação social no controle busca aproximar o controle da gestão pública para o nível em que esta ação pública efetivamente ocorra. Assim, não só se fortalece o controle da gestão pública, mas também se amplia a cidadania, com o envolvimento dos cidadãos e das instituições no controle das atividades do Estado (Lima, 2019).

Dentre as formas de controle social destacam-se: a possibilidade de qualquer cidadão denunciar irregularidades aos tribunais de contas; de qualquer cidadão entrar com uma ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público; o orçamento participativo; as audiências públicas, ouvidorias públicas, os conselhos gestores de políticas públicas, etc.

De acordo com Paludo (2013), as novas tecnologias de informação e comunicação estão facilitando o controle social pela sociedade, pois permitem um acesso maior e mais rápido a toda uma gama de informações relativas às ações do Poder Público.

Com a notória evolução do relacionamento entre o Estado e a sociedade, as ouvidorias públicas destacaram-se como mais um passo em direção a expansão do controle social. As ouvidorias atuam como canais de comunicação entre os cidadãos e as instituições públicas, devendo haver um ouvidor disponível para tirar dúvidas, receber sugestões e ouvir as propostas de melhorias e correções dentro do órgão ou setor público.

As diversas formas hoje existentes de participação da sociedade facilitam o melhor entendimento dos cidadãos quanto a forma como estão sendo usados os recursos públicos em prol da população, dando abertura para que os cidadãos se manifestem sobre a atuação do Estado. A própria prática continuada da democracia no Brasil, de acordo com Matias-Pereira (2014), está levando a uma cobrança cada vez maior por transparência e participação por parte da sociedade. Portanto, a Administração Pública se apresenta em contínua construção, podendo e devendo a sociedade sentir-se também parte desta construção.

Percebe-se, pois, que a finalidade básica dos três tipos de controles é assegurar o fiel cumprimento dos dispositivos constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das demais legislações, além da verificação da fidedignidade das informações constantes nos instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Neste cenário, emerge a Lei 13.460/17, corroborando que são direitos básicos do usuário, por exemplo, a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços; a atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade, além da obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na *internet*.

O uso da divulgação das Cartas de Serviços ao Usuário faz-se necessário uma vez que objetiva informar ao usuário-cidadão sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos, além de padrões de qualidade de atendimento ao público.

No documento devem constar informações claras, precisas e fidedignas em relação aos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações acerca dos: I - serviços oferecidos; II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; III - principais etapas para processamento do serviço; IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; V - forma de prestação do serviço; VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

Ademais a Carta de Serviços ao Usuário deve explicitar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos a aspectos como previsão de tempo de espera para atendimento; mecanismos de comunicação com os usuários; procedimentos de recebimento e respostas às manifestações dos usuários; e mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado.

Com essa abordagem, a Carta de Serviços ao Usuário se apresenta como ferramenta a aperfeiçoar uma interdisciplinaridade do controle social ao interno e externo de modo a ser assegurada mais transparência e eficiência na gestão da coisa pública.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa, quanto à natureza, classifica-se como qualitativa, pois é interpretativa, relacionada à experiência da pesquisadora com a análise dos dados e evidências no contexto em que estão inseridos, focando nas informações dos demonstrativos apresentados pelo Poder Executivo e nas leis em vigência, o que não pode ser mensurado por meio de técnicas e procedimentos estatísticos.

Marconi e Lakatos (2006, p. 269) definem que “a pesquisa qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano”.

Ademais, quanto aos objetivos, a pesquisa também se caracteriza como descritiva, uma vez que a pesquisadora observa, registra e analisa os dados sem poder interferir no resultado deles, com o objetivo de descobrir a frequência com que os fatos acontecem, suas características, causas e relações com outros fatos. (PRODANOV, 2013).

Além disso, esse estudo possui caráter exploratório, pois tem como objetivo principal a aproximação entre o pesquisador e o problema, com o intuito de torná-lo mais claro e explícito (GIL, 2014). Para a pesquisa, as informações foram estudadas não para testar hipóteses, mas para possibilitar a constatação dos dois pressupostos inicialmente pensados. Nesse sentido, foram usados procedimentos de coleta de dados de forma bibliográfica e documental.

A primeira, por meio da pesquisa bibliográfica, foi realizada em bases de dados de periódicos, além de *sites*, dissertações e livros. Buscou-se conhecimentos em temáticas voltadas para a área de Contabilidade Governamental, desde a parte histórica da evolução do Estado Burocrático no setor público até a transição para uma administração mais gerencial, além dos tipos de controle, e o estudo da Lei 13.460/17 com foco no instrumento de Cartas de Serviços ao Usuário.

A segunda, por meio da pesquisa documental, foi feita por coleta e análise de relatórios e informações divulgadas pela gestão do executivo municipal em seus *sites* institucionais, especialmente na parte de Transparência.

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos, esta pesquisa se enquadra como um estudo de caso, uma vez que os dados foram coletados para a apresentação de um caso em específico. Nesse estudo, o contexto em que se dá a situação problema é a Região Metropolitana de Fortaleza, delimitada a 19 municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi.

Dessa forma, a escolha do estudo de caso, nesta pesquisa, busca a descrição do contexto no qual o problema que está sendo investigado se desenvolve (GIL, 2014).

No tocante ao ambiente de pesquisa, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) é uma região composta pela capital cearense, Fortaleza, e outros dezoito municípios vizinhos. Essa região, que também é conhecida como Grande Fortaleza, é a mais populosa, urbanizada e rica do estado do Ceará. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), Fortaleza se destacou como a 6ª Região Metropolitana mais populosa do Brasil, com 4.074.730 milhões de habitantes, sendo a capital cearense de maior Região Metropolitana da Região Nordeste.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A presente seção demonstra os resultados provenientes das pesquisas nos *sites* institucionais dos 19 municípios integrantes da amostra. Para a análise, foi considerada, além da Carta de Serviços, a presença de dispositivos ou indicadores de serviços prestados por cada prefeitura, tais como catálogos de serviços. O Quadro 1 sintetiza isso:

Quadro 1 - Identificação dos municípios que disponibilizam a Carta de Serviços ou fazem referência aos serviços prestados.

Município	Carta de Serviços	Aba “Serviços”	Não consta
Aquiraz		X	
Cascavel	X		
Caucaia		X	
Chorozinho		X	
Eusébio		X	
Fortaleza		X	
Guaiuba			X
Horizonte		X	
Itaitinga		X	
Maracanaú		X	
Maranguape		X	
Pacajus		X	
Pacatuba		X	
Paracuru		X	
Paraipaba		X	
Pindoretama		X	
São Gonçalo do Amarante	X		
São Luis do Curú		X	
Trairi		X	

Fonte: Elaboração própria

Em relação às pesquisas, nota-se que apenas 2 municípios possuem a Carta de Serviços disponível e de fácil acesso em seus endereços eletrônicos, o que representa apenas 10% da amostra pretendida, evidenciando-se a falta de adequação de 90% da amostra com a Lei 13.460/17 e evidente deficiência no controle interno desses municípios.

Entre esses, a prefeitura de Guaiuba, não apresenta nenhuma referência ao conjunto de serviços ofertados ao cidadão em seu endereço eletrônico, restringindo-se a aspectos como a estrutura orgânica e ao exigido a nível de transparência por outras leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destaca-se que 16 entre as 19 prefeituras possuem referência ao conjunto de serviços ofertados ao cidadão em formato não denominado como Carta de Serviços, mas que cumprem alguns aspectos básicos, de forma genérica e não estruturada de acordo com o demandado na lei supracitada.

A começar pela prefeitura de Aquiraz, nota-se que consta, no menu principal de seu *site*, a opção de serviços, mas que, ao acessar, é uma espécie de coletânea de informações diversas, como legislação e relatórios, não abarcando a temática principal de informação aos cidadãos sobre os serviços ofertados.

A prefeitura de Caucaia divide seus serviços entre as guias “Cidadão”, contendo: “B.O” eletrônico, carteira de trabalho, certidão negativa, concursos públicos, “IPTU”, “NFA-e”, “PDP”, “CAF” e “IMAC” on-line; e “Servidor” com contracheque, “PCCR” e progressão. Destaca-se a grande quantidade de siglas, dificultando a compreensão e indo de encontro ao expresso na Lei 13.460, em que se orienta a simplificação da disponibilidade de informações.

Os serviços apresentados no município de Chorozinho se mostram escassos, uma vez que há apenas 4 serviços listados, sendo estes: Receita Federal, Nota Fiscal de Serviço Eletrônica, Contracheque On-line e Webmail. Outro fato a ser destacado é que há a necessidade

de cadastro para acesso ao serviço, não apresentando informações prévias sobre qualquer item disposto na regulamentação das Cartas de Serviços.

Semelhante ao município de Chorozinho, a prefeitura de Itaitinga apresentou apenas 4 serviços, sendo eles: Contracheque on-line, orçamento participativo, nota fiscal eletrônica e portal do contribuinte.

Na prefeitura de Eusébio, nota-se uma numeração simples e sintética de serviços, principalmente no que diz respeito à legislação tributária e à legislação municipal, não tendo uma relação aproximada do exigido na norma em estudo.

Na capital Fortaleza, destaca-se que, embora não haja referência à Carta de Serviços, há, na página inicial de seu sítio eletrônico, a opção de “Catálogo de Serviços”, que lista em uma plataforma paralela ao *site*, todos os serviços e as informações necessárias para que o cidadão acesse ao serviço.

Ao selecionar a opção “acessar todos os serviços”, do Catálogo de Serviços de Fortaleza, o usuário é transferido para o endereço eletrônico da plataforma em que se pode encontrar os serviços divididos em 18 macro categorias, como: saúde, educação, finanças e cultura. Essas categorias são subdivididas pelos seus respectivos serviços que, por sua vez, apresentam informações sobre a descrição, requisitos necessários, etapas e contato do serviço, além de outras informações condizentes com as descritas na Lei 13.460/17.

Cabe destacar que o Catálogo de Serviços encontrado no site institucional da prefeitura de Fortaleza não atende a toda a legislação imposta para as Cartas de Serviços ao Usuário, apesar de apresentar informações detalhadas sobre cada serviço ofertado.

No site da prefeitura de Horizonte, evidencia-se uma aba que cataloga todos os serviços prestados de forma organizada em ordem alfabética e em 3 âmbitos: serviços ao cidadão, ao servidor e ao contribuinte. Cada serviço listado é definido e basicamente consta com informações acerca de local e horário de funcionamento, além da definição e intuito do serviço para a cidade e, quando necessário, disponibiliza formulários para *download*.

As prefeituras de Maracanaú e Maranguape fazem uso da nomenclatura de “Governo Eletrônico” para levarem o cidadão a informações relativas aos serviços de nota fiscal eletrônica, emissão de certidões, impressão de documentos, segunda via de boletos e atendimento virtual. É necessário, no entanto, que o usuário tenha cadastro na plataforma.

O portal da prefeitura de Pacajus traz, em seu menu principal, a guia de “Serviços”, mas, entre estes, estão listados apenas 6, quais sejam: delivery Pacajus, comprovantes de rendimentos – IRRF, contracheque on-line, nota fiscal, agendamento da perícia médica e portal do contribuinte, que, por sua vez, leva o usuário a uma página intitulada com “Nossos Serviços”, disponibilizando nota fiscal eletrônica, emissão de certidões, impressão de documentos, segunda via de boletos e atendimento virtual, que são alguns aspectos exigidos na norma em estudo. Sinaliza-se que portal semelhante também foi encontrado no *site* da prefeitura de Paraipaba, contendo a mesma estrutura de serviços.

O município de Pacatuba apresentou como serviços: autarquia de meio ambiente, contracheque on-line, coordenadoria da juventude e nota fiscal eletrônica, demonstrando grande fragilidade na oferta de serviços e informações ao cidadão.

No Catálogo de Serviços da prefeitura de Paracuru, há uma enumeração simplificada de apenas 6 serviços, constando com emissão de certidões, impressão de documentos, segunda via de boletos, nota fiscal eletrônica, acordos de parcelamento e atendimento virtual. Mesmo formato simplório tinha o da prefeitura de Pindoretama.

Por fim, as prefeituras dos municípios de São Luís do Curú e de Trairi também disponibilizam a opção de “Serviços”, esta contendo: nota fiscal eletrônica, IPTU, alvarás, certidões negativas, taxas, ITBI e situação cadastral, e aquela com informações referentes à junta militar, orçamento participativo, contracheque e nota fiscal eletrônica.

Com foco nos 2 municípios que apresentam a Carta de Serviços efetivamente, foi analisada a adequação das informações contidas nas Cartas de Serviços às informações mínimas previstas na lei, resultando no que foi evidenciado nos seguintes quadros:

Quadro 2 - Observância do Município de Cascavel aos requisitos mínimos apresentados na Lei Nº 13.460/2017.

A Carta de Serviços ao Usuário fornece informações relacionadas a:	Sim	Parcialmente	Não
Serviços ofertados	X		
Requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço		X	
Principais etapas para processamento do serviço			X
Previsão do prazo máximo para a prestação do serviço		X	
Forma de prestação do serviço		X	
Locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço	X		
Prioridades de atendimento			X
Previsão do tempo de espera para atendimento			X
Mecanismos de comunicação com os usuários	X		
Procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários		X	
Mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação		X	

Fonte: elaboração própria

A Carta de Serviços do Município de Cascavel é apresentada em formato de tabela, contendo título e descrição dos serviços, sendo necessário efetuar *login* para acesso, havendo também, a possibilidade de avaliação dos serviços, o que facilita um retorno do cidadão, quanto à eficácia das atividades.

A lista é composta por 63 itens, disponibilizados em ordem alfabética e com possibilidade de detalhamento da descrição. Notou-se, no entanto, que nem todos os serviços dispõem dos pontos mínimos elencados na legislação, destacando-se a necessidade de complementação e atualização do documento. Entre os itens não prestigiados, estão as informações referentes à prioridade e previsão de tempo de espera do atendimento, conforme evidenciado no Quadro 2.

Nesse estudo, foram consideradas como parcialmente atendidas as informações encontradas em alguns serviços, mas não em outros. Além disso, considerou-se como parciais as informações que não contemplaram completamente os pontos dispostos no Art. 7º, da Lei 13.460/17.

Assim como outras, essa prefeitura também requer cadastro para acesso de alguns serviços, o que inviabiliza o acesso a diversas informações de acompanhamento de serviços de forma menos burocrática e mais ágil.

Outra informação relevante é que, embora o município de Cascavel apresente uma Carta de Serviços, entre os 11 aspectos analisados, apenas 3 estavam de acordo com a legislação, sendo de maior predominância as informações parcialmente disponibilizadas.

Destaca-se, ainda, em relação ao Quadro 2, que o mecanismo da Ouvidoria, forma de controle social, foi pontuado na Carta de Serviços do município não só como forma de

promover a comunicação com o cidadão por meio de sugestões, denúncias e críticas aos serviços prestados, como também forma de cobrar e monitorar os serviços solicitados de forma virtual.

Por fim, a disponibilização de informações, de forma geral, na Carta de Serviços de Cascavel é organizada e, embora com deficiências, demonstra avanço do atendimento à legislação por parte do município.

Quadro 3 – Observância do Município de São Gonçalo do Amarante aos requisitos mínimos apresentados na Lei Nº 13.460.

A Carta de Serviços ao Usuário fornece informações relacionadas a:	Sim	Parcialmente	Não
Serviços ofertados	X		
Requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço	X		
Principais etapas para processamento do serviço		X	
Previsão do prazo máximo para a prestação do serviço	X		
Forma de prestação do serviço	X		
Locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço	X		
Prioridades de atendimento	X		
Previsão do tempo de espera para atendimento	X		
Mecanismos de comunicação com os usuários	X		
Procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários		X	
Mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação		X	

Fonte: elaboração própria

O documento do município de São Gonçalo é apresentado em seu *site* institucional, na aba de Transparência, em link de acesso rápido, em formato pdf, com pouco mais de 100 páginas, disponível para *download* por qualquer pessoa.

Conforme o Quadro 3, o município de São do Amarante obteve os melhores resultados da análise, uma vez que apresentou de forma simples, objetiva e de fácil acesso, a maioria das informações obrigatórias, não possuindo requisitos não atendidos e apenas 2 informações parcialmente observadas.

Ficou evidenciado que além da Carta de Serviços da prefeitura, alguns órgãos que a compunham também contavam com uma Carta de Serviços própria, com suas singularidades, para melhor atender aos interesses do cidadão, por exemplo: Carta de Serviços ao Usuário da Guarda Civil Municipal e Carta de Serviços ao Usuário da Assessoria Especial de Empreendedorismo e Inovação.

Percebe-se um atendimento à legislação quase completo, devendo-se destacar que diversas informações adicionais constam na Carta de Serviços do município, como fundamentação com base em outras legislações, não só municipal, como federal. Dispõe também da Ouvidoria como meio de atendimento, e do *e-mail* e número de telefone de cada órgão municipal.

O documento é estruturado de acordo com as orientações contidas na norma, contendo elementos dedicados a informações básicas dos serviços prestados e detalhando compromissos

e padrões de qualidade do atendimento, tais como prioridade de atendimento e procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários.

5. CONCLUSÃO

O estudo teve como objetivo analisar o atendimento à Lei 13.460/17, no que tange à divulgação da Carta de Serviços ao Usuário, a partir de uma amostra de 19 municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. A pesquisa foi realizada com base na análise e cruzamento de informações contidas nos endereços eletrônicos de cada prefeitura com os pontos mínimos exigidos na lei supracitada.

Quanto aos objetivos específicos, inicialmente, foi necessário investigar o funcionamento dos órgãos de controle interno da Região Metropolitana de Fortaleza e o respectivo controle de aderência às normas e suas aplicações, especialmente no que diz respeito à Lei n. 13.460/17, no qual constatou-se grande deficiência em 90% da amostra. Nota-se em relação à divulgação das informações dos serviços ao usuário que, mesmo após 3 anos da entrada em vigor da lei, os municípios ainda não atendem efetivamente a esses novos contornos de exigências de transparência e acessibilidade ao usuário.

Neste sentido, verificou-se que o primeiro pressuposto que alicerça esta pesquisa foi confirmado, ou seja, os municípios da Região Metropolitana atingiram parcialmente o que foi determinado na Lei 13.460/2017 até julho de 2020. Enquanto o segundo pressuposto, acerca do processo de atualização permanentemente do documento para os que constavam com Carta de Serviços foi parcialmente atendido, já que o município de Cascavel não obedeceu completamente a exigência.

A relevância do resultado da pesquisa se dá a partir da constatação das falhas no ambiente de controle interno de 90% dos municípios analisados, ficando perceptível a necessidade de maior atenção da Administração Pública para a área.

Em termos de limitações, cabe ressaltar que por se tratar de um estudo de caso, as conclusões são, evidentemente, condicionadas às suas restrições naturais, não permitindo haver generalizações sem o devido cuidado de proceder às adaptações que sejam necessárias. Contudo entende-se que este estudo pode contribuir no intuito de aprofundar o conhecimento sobre as atividades de controle e sobre o atendimento à legislação no que diz respeito a prestação de serviços ao cidadão.

Diante dos resultados apresentados, conclui-se que é necessário um maior compromisso dos gestores e dos controles internos dos municípios com relação ao atendimento da legislação, que é princípio constitucional básico a ser efetivado dentro da Administração Pública. Vale ressaltar que o controle efetuado não pode apenas estar preocupado com o cumprimento das normas legais, mas deve visar também atender aos anseios e a participação da população nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M., & Paulo, V. (2014). **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.

ARAUJO, R. & Souto, S. (2017) apud Coso (2013). **Revista do TCU**. Bresser-Pereira: Desafios para o Brasil pós Reforma Gerencial. Tribunal de Contas da União: Brasília: TCU

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

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: <<https://bit.ly/1cWlcK0>>. Acesso em: 13 set 2019.

_____. **Decreto Lei 200**, de 15 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1967]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm> Acesso em: 20 set 2019.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República [1964]. Disponível em: <<https://bit.ly/2wqUwnX>>. Acesso em: 13 set 2019.

_____. **Lei nº 13.460**, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República [2017]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 17 jul 2020.

_____. **Decreto nº 1738**, de 8 de dezembro de 1995. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado. Institui, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Conselho de Reforma do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1738.htm>. Acesso em 20 set 2019.

_____. **Resolução nº 820/ 97**. Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis com alterações e dá outras providências. Disponível em: <www.cfc.org.br>. Acesso em 30 set 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, L. H. Controle Externo. **Teoria e Jurisprudência Para os Tribunais de Contas**. 5. ed. São Paulo: Método, 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 4. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARSHALL, T. H. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. **Sociologia das organizações: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo**. São Paulo: Thomson Learning, 2006

PREFEITURA DE AQUIRAZ. Disponível em < <http://www.aquiraz.ce.gov.br/> >. Acesso em 16 jul. 2020.

PREFEITURA DE CASCAVEL. Disponível em < <https://cascavel.atende.net/?pg=autoatendimento#!/tipo/servico/valor/221/padrao/1/load/1> >. Acesso em 16 jul. 2020.

PREFEITURA DE CAUCAIA. Disponível em < <http://www.caucaia.ce.gov.br/> >. Acesso em 16 jul. 2020.

PREFEITURA DE CHOROZINHO. Disponível em < <http://chorozinho.ce.gov.br/> >. Acesso em 16 jul. 2020.

PREFEITURA DO EUSEBIO. Disponível em < <http://eusebio.ce.gov.br/servicos/> >. Acesso em 16 jul. 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Disponível em < <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/> >. Acesso em 16 jul. 2020.

PREFEITURA DE GUAIBUBA. Disponível em < <http://www.guaiuba.ce.gov.br/> >. Acesso em 17 jul. 2020.

PREFEITURA DE HORIZONTE. Disponível em < <https://www.horizonte.ce.gov.br/servicos/> >. Acesso em 17 jul. 2020.

PREFEITURA DE ITAITINGA. Disponível em < <https://www.itaitinga.ce.gov.br/> >. Acesso em 17 jul 2020.

PREFEITURA DE MARACANAÚ. Disponível em < <https://www.maracanau.ce.gov.br/> >. Acesso em 18 jul. 2020.

PREFEITURA DE MARANGUAPE. Disponível em < <http://www.maranguape.ce.gov.br/> > Acesso em 18 jul. 2020.

PREFEITURA DE PACAJUS. Disponível em < <https://www.pacajus.ce.gov.br/> >. Acesso em 20 jul. 2020.

PREFEITURA DE PACATUBA. Disponível em < <https://pacatuba.ce.gov.br/> >. Acesso em 20 jul. 2020.

PREFEITURA DE PARACURÚ. Disponível em < <http://servicos2.speedgov.com.br/paracuru> >. Acesso em 20 jul. 2020.

PREFEITURA DE PARAIPABA. Disponível em < <https://www.paraipaba.ce.gov.br/> >. Acesso em 20 jul. 2020.

PREFEITURA DE PINDORETAMA. Disponível em < <https://servicos2.speedgov.com.br/pindoretama/> >. Acesso em 20 jul. 2020.

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Disponível em < <http://saogoncalodoamarante.ce.gov.br/portal/index.php/servicos-sao-goncalo/carta-de-servicos-ao-usuario> >. Acesso em 21 jul. 2020.

PREFEITURA DE SÃO LUIS DO CURU. Disponível em < <https://www.saoluisdocuru.ce.gov.br/> >. Acesso em 21 jul. 2020.

PREFEITURA DE TRAIRI. Disponível em < <http://www.trairi.ce.gov.br/> >. Acesso em 21 jul. 2020.

PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed. Universidade Feevale – Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: Acesso em: 30 out. 2019.

Site **Brasil 247**, atualizado em maio de 2019. Disponível em: <[https://www.brasil247.com/geral/ibge-fortaleza-tem-a-regiao-metropolitana-mais-populosadone#:~:targetText=Fortaleza%20se%20destacou%20como%20a%206%C2%AA%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20mais%20populosa,%20e%20Salvador%20\(BA\).](https://www.brasil247.com/geral/ibge-fortaleza-tem-a-regiao-metropolitana-mais-populosadone#:~:targetText=Fortaleza%20se%20destacou%20como%20a%206%C2%AA%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20mais%20populosa,%20e%20Salvador%20(BA).>)> Acesso em 30 out. 2019.

SILVA JÚNIOR, Severino Francisco da. **Controladoria na gestão pública municipal: estudo no município de Fortaleza**. 2011.

SILVA, J. V. S. **A responsabilidade pela má administração dos recursos públicos pelo gestor municipal**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2QS0hDG>. Acesso em: 11 mar. 2020.