

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
POLO DE TIO HUGO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: LEI
COMPLEMENTAR Nº 131/2009 NOS MUNICÍPIOS
GAÚCHOS ENTRE 50 ATÉ 100 MIL HABITANTES**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Milton Behrend

Santa Maria, RS, Brasil 2011.

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: LEI
COMPLEMENTAR Nº 131/2009 NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS
ENTRE 50 ATÉ 100 MIL HABITANTES**

MILTON BEHREND

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública –
modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como
requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública**

Orientador: Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Polo de Tio Hugo
Curso de Especialização em Gestão Pública
modalidade EAD`**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a monografia de especialização.

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: LEI COMPLEMENTAR Nº
131/2009 NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS ENTRE 50 ATÉ 100 MIL
HABITANTES**

elaborada por
Milton Behrend

como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública**

COMISSÃO EXAMINADORA:

Fernando do Nascimento Lock, MSc.
(Presidente/Orientador)

< preencher com o nome do professor somente após a defesa>, Dr. (<Instituição>)

< preencher com o nome do professor somente após a defesa>, Dr.
(<Instituição>)

Santa Maria, <data prevista da defesa

AGRADECIMENTOS

A minha esposa Mari e meus filhos Estéfan e Guilherme, pela paciência e dedicação.

Aos amigos e familiares que me ajudaram nesta caminhada.

A todos os professores que dedicaram seu tempo e sua sabedoria acadêmica fosse um aprendizado de vida, especialmente: Fernando do Nascimento Lock, Milton Luiz Wittmann, Janete Machado de Oliveira.

Finalmente, que Deus ilumine a todos. Muito obrigado.

"Deveríamos ver as finanças públicas colocadas tão claramente como um livro de mercador. Qualquer cidadão poderia ter acesso a essas contas para entendê-las e controlá-las"

(Thomas Jefferson)

RESUMO

Curso de Especialização em Gestão Pública

modalidade EAD`

Universidade Federal de Santa Maria

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009 NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS ENTRE 50 ATÉ 100 MIL HABITANTES

AUTOR: MILTON BEHREND

ORIENTADOR: MSc. Fernando do Nascimento Lock

Data e Local da Defesa: Santa Maria, de de 2011.

O presente trabalho tem como objetivo principal demonstrar o impacto que a Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência Pública, terá nos municípios do Rio Grande do Sul que possuem entre 50 (cinquenta) até 100 (cem) mil habitantes, destacando as dificuldades das administrações públicas municipais em atender à lei carente de requisitos contábeis, a ementa da Lei Complementar 131 explica que a mesma acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101, de 2000. Ao mesmo tempo, esta última contém preceitos de finanças públicas direcionados para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. A finalidade da nova lei complementar teria sido o de gerar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Serão apresentados os resultados da pesquisa qualitativa exploratória realizada nas páginas web dos municípios, onde dos 24 somente 05 municípios atenderam a todos os itens da pesquisa que verificou o avanço da transparência, a partir do momento em que passaram a vigorar as exigências de disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. A principal conclusão do trabalho é que nos casos onde as informações são disponibilizadas, estas se encontram em nível sintético e por este motivo dificulta o entendimento do cidadão usuário.

Palavras-chave: Gestão Pública, Transparência pública, Administração Pública, Cidadão.

SUMMARY

Specialization Course in Public Management

EAD mode '

University Federal de Santa Maria

TRANSPARENCY IN PUBLIC MANAGEMENT COMPLEMENTARY LAW N ° 131/2009 GAUCHOS MUNICIPALITIES IN BETWEEN 50 TO 100 THOUSAND INHABITANTS

AUTHOR: MILTON BEHREND

ADVISOR: Fernando do Nascimento Lock

Date and Location of Defense: Santa Maria, 2011.

The present work has as main objective to demonstrate the impact that the Complementary Law 131/2009 - Law on Public Transparency, have in the municipalities of Rio Grande do Sul, which have between 50 (fifty) to 100 (one hundred) thousand, highlighting the difficulties of municipal government to meet the accounting requirements of law lacking, the menu of Complementary Law 131 says that it adds devices to the Complementary Law 101 of 2000. At the same time, the latter contains precepts of public finances directed to the responsible management of fiscal and other measures. The purpose of the new complementary law would have been available to generate, in real time, detailed information on the budgetary and financial execution of Federal, State, Federal District and Municipalities. Will present the results of exploratory qualitative research conducted on the websites of municipalities, of which only 24 districts met all 05 survey items found that the advancement of transparency, from the time that went into effect the requirements of available time actual details of the budget and finances. The main conclusion of this work is that in cases where information is available, these are synthetic level and for this reason difficult to understand the citizen user.

Keywords: Public Management, Transparency public, Public Administration, Citizen.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Municípios gaúchos com população entre 50.000 (cinquenta mil) a 100.000 (cem mil habitantes).....	37
Quadro 2 – Elementos de transparência (Gestão Orçamentária e Financeira) nos sites, portais ou home pages dos municípios – maio/2011.....	38
Quadro 3 - Quantidade de itens disponibilizados por município.....	40
Tabela 1- Elementos de Transparência disponibilizados nos sítios dos municípios abril/2011.....	39

LISTA DE SIGLAS

CE/89 - Constituição Estadual

CF/88 - Constituição Federal

CGU - Controladoria Geral da União

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

HTML - hyper text markup language

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LC - Lei Complementar

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MP - Ministério Público

NBCTS - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

ONG - Organização Não Governamental

PDF - portable document format

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

RS - Rio Grande do Sul

TCE - Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 PLANEJAMENTO, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA.....	14
2.1 Planejamento Orçamentário na Constituição Federal de 1988.....	17
2.2 Transparência na Gestão Pública.....	19
2.3 O impacto nas administrações públicas municipais.....	24
2.4 O impacto na vida do cidadão.....	27
3 METODOLOGIA.....	35
3.1 Etapas da pesquisa.....	35
3.2 Critérios de análise da pesquisa.....	36
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	37
4.1 A compreensão na leitura das informações publicadas.....	41
5 CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em seu Art. 70, determina que “prestará contas, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (BRASIL, 1988). Contudo, ao atentarmos ao princípio da publicidade, que consiste em divulgar por meios oficiais esses atos, disponibilizando ao público a devida transparência. Por outro lado, verifica-se que transparência pública é um conceito mais amplo que somente o termo publicidade, pois a simples publicação de informações em linguagem técnica, como ocorre nos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n° 101/2000), não é garantia de transparência, caso os cidadãos não consigam interpretar o que foi divulgado.

Sem a devida informação é impossível verificar a arrecadação e a execução da despesa dos entes públicos. Consagrando assim, a transparência como indispensável para o pleno exercício da cidadania. Além de estimular os atores públicos a agirem com a devida responsabilidade e zelo na gestão do patrimônio público.

Observa-se que o tema “transparência” vem cada vez mais ganhando destaque nos meios de comunicação principalmente pela forma que trata a questão do controle social, constituindo um mecanismo importante de combate à corrupção e as gestões fraudulentas.

Nesse sentido, a Lei Complementar n° 131/09 - Lei da Transparência - acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal 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. Contudo, atender a essas legislações tornou-se um problema para a maioria dos municípios brasileiros, pois a Lei da Transparência requer a disponibilização de assuntos que até então eram guardados a sete chaves.

O Instituto de Estudos Socioeconômico disponibilizou em março de 2011 uma pesquisa realizada onde, mais de 70% das capitais brasileiras atendem de forma péssima, ruim ou medíocre a disponibilização das informações orçamentárias e financeiras em seus Portais de Transparência (INESC, 2011).

A par das dificuldades proclamadas em relação ao exercício do controle social e institucional das atividades governamentais em sintonia com a crescente necessidade de transparência na gestão orçamentária, a qual tem sido tema de debates há pelo menos duas

décadas (LOPES, 2007) mobilizando instituições de pesquisa e de assessoramento técnico, entes governamentais e organizações da sociedade civil, reafirma a importância nos governos locais. Assim, a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), recebeu um reforço ao entrar em vigor a Lei Complementar 131/09, que obriga à transparência das contas públicas por meio de páginas e sítios da internet, Além de reafirmar a participação popular no ciclo orçamentário, a Lei diz que todos os gestores públicos do país estão obrigados a disponibilizar na internet (“em meios eletrônicos de acesso público”) informações detalhadas e atualizadas para os cidadãos e cidadãs, sobre a execução orçamentária (receitas e despesas) de todos os órgãos dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo da União, Estados, municípios e do Distrito Federal.

A existência de um portal eletrônico, não significa disponibilização de informações, Neste sentido, Garcia (2006, p 79) argumenta:

Tornar disponíveis conteúdos informacionais, sem dúvida, não é suficiente para a utilização plena destes recursos disponibilizados para a sociedade. [...] Desde o nível de dificuldade ou facilidade na operação de máquinas digitais, até fatores sociais, políticos, econômicos, educacionais, de diferenças físicas ou cognitivas, entre outros, impedem as pessoas a um acesso pleno à informação.

O conceito de transparência está também relacionado aos três principais instrumentos constitutivos do planejamento orçamentário – PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual; incluindo a demonstração dos resultados da execução orçamentária – RGF – Relatório de Gestão Fiscal e o RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Com a vigência da Lei de Transparência (Lei Complementar 131/09) ocorreu uma transformação nos processos e procedimentos do setor público e um grande avanço no sistema democrático brasileiro, apesar da edição do decreto nº 7.185/2010, ainda permanecem dúvidas nos entes públicos: de que forma deverão ser apresentadas essas informações se não existe nenhum Layout dos arquivos, que órgão será responsável pela fiscalização a periodicidade e veracidade dessas e, ainda, se estão sendo publicadas dentro do prazo previsto, a confiabilidade das informações e até que ponto estão sendo transparentes suficientes de forma que os cidadãos compreendam essas informações.

Os portais de acesso representam na era da informação enorme potencial de comunicação, possibilitando ao mesmo tempo compartilhamento de informações, entre

municípios e poder público, necessitando, entretanto de avaliações periódicas dos conteúdos, observando sua navegabilidade, identificação de possíveis falhas e até omissões.

Dessa forma, o questionamento ao qual este trabalho pretende apresentar respostas é: os Governos Municipais estarão divulgando as informações nos portais com a qualidade necessária, possibilitando o entendimento por parte da população?

O objetivo geral proposto foi: avaliar a qualidade informacional disponibilizada pelos portais dos Municípios Gaúchos que possuem entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes, examinando a contribuição para a transparência relacionadas ao planejamento orçamentário e o cumprimento da Lei de Transparência. Sendo que os objetivos específicos foram os seguintes: a) levantamento da base teórica, dos conceitos e legislação sobre a transparência; b) analisar o desenvolvimento e o aproveitamento de instrumentos para classificação da qualidade da transparência orçamentária; e c) analisar as informações disponíveis nos portais eletrônicos dos governos municipais.

A importância do trabalho destaca-se por servir de base aos Municípios que nos próximos anos estarão sujeitos ao texto da lei, no instante em que evidencia as lacunas que a lei deixou, a fim de esclarecer casuais dúvidas e como agir diante desse novo desafio que profissionais da área pública, órgão de controle e administradores públicos, deverão dispor de organização administrativa, construindo procedimentos e rotinas os quais disponibilizarão informações das decisões, resultados e ações dos governos municipais relacionados às finanças públicas ao cumprirem o que determina da Lei da Transparência, principalmente sem prejuízos ao poder público e ao próprio gestor

Como amparo teórico, efetuou-se pesquisa na legislação pertinente ao tema para destacar prováveis falhas e dificuldades no seu cumprimento e como os entes municipais estão publicando essas informações, utilizando, inclusive, material bibliográfico disponibilizado pelo TCE - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE – RS), que aborda sobre o controle social das contas públicas e, ainda, artigos de revistas e jornais, sites, e obras em geral que contemplam o tema.

Além dos estudos bibliográficos, realizou-se pesquisa qualitativa, de natureza exploratória, documental, utilizando revisão bibliográfica e páginas de sítios web.

Além desta introdução o trabalho encontra-se dividido em mais quatro capítulos. No Segundo Capítulo, apresenta-se a evolução da transparência até a fundamentação legal da Lei Complementar nº 131/09, destacando os pontos fortes e fracos encontrados em seu texto, enfoca-se o tema no contexto brasileiro após a edição da Constituição Federal de 1988, que emerge os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias e as premissas do Poder

Legislativo como órgão fiscalizador. O terceiro capítulo relaciona-se a metodologia utilizada na pesquisa. No quarto capítulo são expostos os resultados encontrados na pesquisa, bem como, as análises e discussões dos mesmos. E no quinto e último capítulo são apresentadas as conclusões do estudo, ao final constam as referências utilizadas no trabalho.

2 PLANEJAMENTO, *ACCOUNTABILITY* E TRANSPARÊNCIA

A evolução do planejamento orçamentário teve como balizadores iniciais a Lei Federal nº 4.320/64 e a Constituição Federal de 1988, que criou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) para orientarem, de forma planejada, a consecução e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, nada impedia que um administrador apresentasse os referidos instrumentos de planejamento orçamentário, na forma da Constituição Federal, e não executasse o que estava planejado. Como consequência, muitos administradores contratavam gastos superiores a sua capacidade de pagamento, gerando dívidas, as quais tinham que ser refinanciadas, ou na sua maioria pagas por seus sucessores.

Assim, a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) dá origem a um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal de grande alcance e repercussão. Os Municípios deverão se preparar para fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, além de empregar de um rigoroso sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida.

Segundo Afonso (2002, p. 5), a LRF incentiva “a recuperação do planejamento público, induzindo as autoridades a pensar mais no futuro, a identificar mais possibilidades de recursos e, daí, definir em lei as metas de gastos e resultados.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal coloca em evidência a restrição orçamentária: não se pode fazer tudo, há limites para o gasto do governo. A sociedade tem um limite para a tributação, e esse limite é que vai determinar o tamanho do Estado e como essa articulação permite a responsabilização permanente dos gestores públicos mediante a integração efetiva das formas de *accountability* relativas ao processo eleitoral e ao controle institucional durante o mandato.

Na opinião de O'Donnell (1998), a *accountability* entendida como formas permanentes de responsabilização dos agentes públicos, reúne dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade exerce o seu poder de premiar ou punir seus governantes e representantes mediante a sua manutenção ou retirada do poder por intermédio do voto em eleições livres e de outros mecanismos de pressão política, e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a existência de agências estatais com poder, vontade e capacitação para supervisionar, avaliar e punir, se for o caso, agentes ou agências governamentais, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros.

Segundo Miguel (2005, p. 27) afirma que a *accountability* “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório” e o seu exercício se dá mediante o “controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical)”.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

No geral, pode-se formar um conceito para a *accountability* que enquadre tanto a ponto de vista institucional do controle administrativo da ação governamental e da conseqüente prestação de contas dos gestores públicos (*accountability* horizontal ou *accountability* associada ao controle institucional durante o mandato), quanto a perspectiva política do uso do poder delegado e da realização das promessas que os conduziram às suas funções (*accountability* vertical ou *accountability* associada ao processo eleitoral). Nesse sentido, pode-se entender a *accountability* “como a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade/legalidade, mas também da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (ROCHA, 2007, p. 3).

Nas formas de *accountability* descritas, a capacidade de resposta deve estar presente. Poderá ser de um órgão em relação a seu órgão de controle (controladoria ou controle interno); desse órgão público em relação ao controle externo do seu poder ou de outro poder; e, por fim, em atenção à toda a sociedade. Independente do modo, a capacidade de resposta remete definitivamente aos conceitos de publicidade e transparência.

De acordo com Alves (2009, P 21) “A transparência, entendida como visibilidade dos atos decorridos pelos agentes do poder público, é condição para o controle dos governantes nos pleitos eleitorais.”

Abrucio e Loureiro (2004) destacam, o pleito eleitoral é incapaz de garantir o controle completo dos governantes. Além disso, durante as eleições, não há como identificar uma estratégia coletiva e organizada (O'DONNELL, 1998). Portanto, “é preciso constituir instrumentos de fiscalização e participação dos cidadãos nas decisões da coletividade durante o mandato dos eleitos” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 12).

Para Matias-Pereira (2005) podem ser destacados como instrumento de controle não-

eleitorais:

- controle parlamentar;
- controle de procedimentos no interior da burocracia, através de fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controle externo, como tribunais de contas, auditorias e comissões de inquérito;
- controle social.

Além disso, a não existência de transparência, pode ser associada ao incremento da ausência da simetria informacional e dos custos relacionados ao acesso à informação. Esses custos de transação podem estar ligados à corrupção, como também à ineficiência na locação de determinados recursos públicos.

Grau (2006 p. 45) acrescenta, que “o segredo [ou seja, a falta de transparência] não somente oculta as deficiências do governo, como também pode agravá-las”. Citando Stiglitz, ela menciona três razões associadas à assertiva: “o segredo dificulta que se estabeleçam compromissos confiáveis; aguça a concorrência destrutiva; escasseia a informação”. A falta de confiabilidade aumenta o risco, o que geralmente se traduz em custos adicionais. A concorrência destrutiva, nesse contexto, traduz-se pela assimetria informacional. Por exemplo, empresas que apoiaram o candidato eleito podem obter informações privilegiadas sobre como obter linhas de financiamento públicas; ao mesmo tempo, essas informações podem ser sonegadas a outras empresas. Os dois grupos de empresas, nesse caso, não concorrerão em igualdade de condições. Finalmente, com relação à escassez de informação, Stiglitz (apud GRAU, 2005 p. 45) estima que “se houvesse menos segredo não só aumentaria o fluxo de informação, como também se reduziriam as atividades que geram e buscam renda”, o que acarretaria a “um fluxo de informação sem distorção”

Dentre os potenciais da transparência e a sua plena realização, há barreiras importantes, as quais podem ser vistas sob duas perspectivas: a disponibilização da informação e o acesso à informação de qualidade.

Matias-Pereira (2005 p. 12) destacam que: “a obtenção de informações sobre o que se passa nas burocracias é uma tarefa bastante complexa. Os meios utilizados para buscar essas informações nem sempre são suficientemente eficientes, eficazes e efetivos, além de terem custo elevado” .

Contudo, o simples fato da informação sobre os atos e procedimentos do governo estarem disponíveis não é garantia que se torne efetivamente pública ou de fácil compreensão ao cidadão comum.

Entretanto, a informação disponível, não pode ser confundida com informação compreensível. O 'cidadão comum' não possui o conhecimento técnico necessário para a interpretação das informações dos atos de governo incluindo as políticas públicas, caso elas estejam disponíveis sem uma 'tradução' adequada.

De acordo com Vishwanath e Kaufman, citados por Santos (2004), a transparência deveria ter as seguintes atribuições:

1. Acessibilidade aos meios de informação, aliada à proficiência (nível educacional) da população em geral;
2. Relevância da informação apresentada;
3. Qualidade e confiabilidade, bem como tempestividade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação.

Partindo dessas reflexões infere-se que a informação disponível deveria possuir qualidades que possibilitassem uma transparência efetiva.

Seguindo este raciocínio, a qualificação da informação torna-se um importante indicador do grau de transparência. Possibilitando a decodificação das informações acessadas, partindo do princípio que a indisponibilidade da informação constitui a maior barreira à transparência.

O não entendimento, informações incompletas e outras características indesejáveis atrapalham o pleno acesso à informação e, restringindo assim a compreensão das decisões políticas.

2.1 Planejamento Orçamentário na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal em seu Artigo 165 inovou o processo orçamentário no Brasil. Este processo envolve, primeiramente, o Plano Plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e as leis de orçamentos anuais (LOA). Num segundo momento, envolve também as leis de crédito e os decretos de execução orçamentária. O Plano Plurianual estabelece os objetivos gerais da Administração Pública no que se refere aos investimentos de médio e longo prazo. A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) estabelece as diretrizes relativas à política dos tributos e à alocação de recursos, estabelece metas para o exercício subsequente e as prioridades para a formulação de políticas públicas. A lei orçamentária anual deve estar em consonância com as leis anteriores e apresenta

um detalhamento de nível analítico dos programas e atividades orçamentárias e suas respectivas dotações para um determinado ano.

Ao mesmo tempo: “o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária” (GIACOMONI, 2007, p. 202).

A elaboração do orçamento compreende três grandes fases: elaboração, execução e fiscalização. Essas fases, por sua vez, interagem com o processo legislativo e com os sistemas de fiscalização, como será descrito.

As três principais leis de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA – são submetidas a processos legislativos semelhantes. O órgão de planejamento normalmente (Secretaria Municipal de Planejamento), com base nas orientações políticas do Governo, O Chefe do Poder Executivo apresenta o projeto da lei orçamentária ao Poder Legislativo. O projeto então é submetido ao parecer da Comissão de Orçamento e Finanças. A Comissão, por meio de um processo de tramitação que inclui audiências públicas e propostas de emendas dos Vereadores, poderão ser feitas modificações ao texto original e o submete à votação: primeiro, na própria Comissão, depois, ao Pleno em sessão conjunta, sendo que após sua votação deverá seguir para sanção.

No caso da Lei Orçamentária Anual - LOA, sendo ela votada e sancionada, o Executivo decreta normas que deverão reger a execução do orçamento naquele determinado exercício (Decreto de Execução Orçamentária). A partir da publicação do Decreto de Execução, iniciará o processo de realização das receitas e das despesas, por parte dos órgãos da Administração, o que constitui a execução do orçamento propriamente dita (SOUSA, 2008).

Juntamente à execução, inicia-se a fase de fiscalização, cuja competência constitucional é do Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas. Além disso, o Executivo, de acordo com o artigo 168 da Constituição, deve publicar por cada bimestre um resumo das execuções orçamentárias. Finalmente, como ressalta Souza (2008, p. 12), “integram também esta fase, as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação dos processos de planejamento e de programação”.

A Constituição Federal foi um marco em termos de processo orçamentário, na medida em que o Poder Legislativo tornou-se um agente importante na elaboração e fiscalização da peça orçamentária.

Foram diversos dispositivos da Carta Magna que atribuíram ao Legislativo o

termo de destaque referente ao orçamento público. O art. 48, inc. II, c/c art. 166 determinam a competência do Poder Legislativo nas matérias que tratam sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, os créditos adicionais, as operações de crédito, a dívida pública.

O art. 74 dispõe sobre a participação do Legislativo no “sistema de controle interno com 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.

As modificações introduzidas pela participação do Poder Legislativo no processo orçamentário aumentaram as possibilidades da sociedade ter conhecimento e interferir na alocação dos recursos municipais. Informações sobre temas diversos e de impacto nas finanças e no endividamento público, passaram a incorporar a peça orçamentária, permitindo uma visão única das políticas vinculadas à definição de receitas, e despesas incluindo gastos sociais.

O acesso a informação é parte integrante desse processo, uma vez que não se pode controlar aquilo que não se conhece. O Legislativo, tanto do ponto de vista legal, quanto do ponto de vista político, tem papel fundamental nesse processo de afirmação de uma governança informacional. Conforme citado, esse conceito remete à capacidade do Estado de estabelecer uma política de gestão da informação voltadas para a accountability e a transparência.

2.2 Transparência na Gestão Pública

No início de 1967, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, que estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa que ocorreu a partir daquele ano sob a tutela do regime militar,

instaurado desde 1964. O art. 69 do Decreto-Lei nº 200/1967 regulamentava um plano de contas único para a Administração Direta Federal, na tentativa de padronizar a contabilidade governamental em nível federal.

Alguns anos depois, a Constituição Federal de 1988, por meio do art. 165, § 9º, I e II, determinaria a edição de uma lei cujo conteúdo deveria abordar cada um dos seguintes pontos: exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos e demais normas de gestão financeira e patrimonial.

A Lei nº 4.320/1964 exerce, até hoje, a função da lei complementar exigida pela Constituição, mas, nem todas as matérias são abordadas. Com isso, fica evidenciada a necessidade de reforma, não só porque a Carta Magna a exige, mas também para que, na nova lei, haja a continuidade do processo de modernização das técnicas de planejamento e orçamento, assim como dos conceitos e procedimentos da contabilidade governamental iniciado com a edição da própria Lei nº 4.320/1964 e, posteriormente, com o Decreto-Lei nº 200/1967.

A Publicidade dos atos públicos está expressamente fundamentada na Lei Maior em seu Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL/CF de 1988).

Nesse contexto, o legislador, além de deixar expresso na Constituição a Publicidade, eleva sua importância impondo-a como um dos Princípios que rege a Administração Pública.

Assim explica Alves (2008, p. 9):

É requisito de eficácia e moralidade dos atos administrativos. Entretanto, não é requisito de forma, pois o ato, para estar formado, basta ser legal, impessoal, moral e eficiente; para ser eficaz é que se faz necessária a sua publicação. Propicia ao administrador a transparência em suas atuações e, aos administrados, a defesa de seus direitos.

Para dar mais força à democracia, e aos princípios constitucionais da administração pública e na concepção de participar a vida pública aos cidadãos, a LRF separou em seu capítulo IX as determinações legais sobre Transparência, Controle e Fiscalização, as quais estabelecem que as administrações diretas e indiretas dos Governos: Federal, Estadual e Municipal, estarão sujeitas a publicarem relatórios periódicos em meio eletrônico de acesso ao público, a forma de apresentação desses, consolidação de contas e ainda estabelece os prazos a serem cumpridos.

Ainda que complexos, os relatórios e demonstrativos criados a partir da LRF, de difícil

compreensão, até mesmo pelos profissionais da área, significam que de alguma forma a informação já está disponível ao cidadão, mesmo que complexa, porém não é o suficiente, precisa-se definir o termo Transparência, pois ocorre que essas informações devem ser traduzidas à parte mais interessada, à população, e ainda não há dispositivo legal que trate do assunto. O máximo que encontramos em meio a um enorme ordenamento jurídico é que essas informações devem também ser disponibilizadas de forma simplificada, o que ainda não muda muito.

Em 30 de junho de 2005, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 5.482 dá a primeira iniciativa de Transparência. “Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet” designa a Controladoria Geral da União (CGU) como órgão responsável pela Gestão Sítio, doravante denominado Portal da Transparência e ainda determina no seu Art. 2º que:

Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores – Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios. (BRASIL, 2005, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)

Ainda não se tratava de motivo para comemoração, pois o decreto constava que no prazo mínimo de sessenta dias o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinaria sobre cronograma e execução das ações de divulgação mediante portaria interministerial.

Como já é de se esperar, a morosidade com que as ações acontecem no governo e a burocracia da coisa pública que afronta o princípio da eficiência, somente em 16 de março de 2006 é assinada a portaria que disciplina sobre o assunto, surgindo então uma era em que o governo federal, a internet e o cidadão deverão estar em sintonia, obedecendo, desde então, o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000, que considera meio eletrônico como instrumento de Transparência da Gestão Fiscal. Em 27 de maio de 2009, é sancionada a LC nº 131/09 de autoria do até então ex-senador João Capiberibe que ressalta:

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, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2009, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)

No texto inicial, a novidade “tempo real”, é uma expressão que causou polêmica para alguns Municípios, pois se questionava desde então a possibilidade de que não seriam capazes de cumprir a determinação e que a lei estava carente de informações, pois ainda havia muitos questionamentos, como, por exemplo: que formas seriam apresentadas e como combinar a execução contábil com a disponibilização de dados?

Somente um ano após a LC, sai o Decreto nº 7.185, 27 de maio de 2010 que vem esclarecer esta e outras dúvidas, ou seja: “Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e da outras providências.”

O Art. 2º, § 2º, inciso II, do decreto define liberação em tempo real como:

A disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso ao público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento. (BRASIL, 2010, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm.)

Exatamente após um ano de vigência da Lei da Transparência, o executivo esclarece as dúvidas. Embora pareça pouco tempo, mas levando em consideração os prazos para publicação das informações estabelecidos no art. 73-B da mesma lei que acresce a LRF, temos o seguinte:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
II – 2 (dois) anos para os municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
III – 4 (quatro) anos para os municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (BRASIL, 2009, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm.)

Depreende-se do exposto que o legislador foi cauteloso ao estipular prazos mais extensos para os Municípios de menor porte (até cinquenta mil habitantes), porém não foi nada amigável emitir decreto de esclarecimento da disponibilização das informações no primeiro dia em que os Municípios de maior porte (mais de cem mil habitantes) tiveram que publicar as informações. Para os Municípios Gaúchos que “relaxaram”, ou não atentaram, surgem os primeiros motivos de preocupação.

Além do prazo, alguns gestores criticam a falta de regulamentação e das próprias regras da lei. segundo informou o jornal Zero Hora, o chefe da Contadoria e Auditoria-Geral

do Estado (Cage), Marques (2010), argumentou que a lei ocasionará “um exagero na oferta de dados. Sou sempre favorável à transparência. Mas não podemos confundi-la com poluição de informação. No exagero da transparência, você sequer sabe onde buscar o que procura”.

É bem verdade que para os cidadãos que residem nos grandes centros urbanos, para a Lei da Transparência Pública, os municípios com mais de cem mil habitantes, a informação já deve ser disponibilizada e recentemente aos municípios até 50.000 habitantes, nada que impeça conforme texto da lei que o Administrador público seja corrupto e esteja maquiando informações, embora carente de aspectos punitivos, não há dúvidas de que a criação da lei é um avanço. Apesar de conter, aproximadamente, uma página e meia, é de um impacto enorme, mas ainda não é um basta à corrupção, pois a única consequência do não cumprimento de sua determinação é a suspensão do direito de receber transferências voluntárias (receitas de convênios são as mais comuns). Esse impedimento que o legislador impôs só vem a prejudicar a própria população, o principal beneficiário do recebimento dos recursos.

Faltou claramente no texto da lei algo mais severo e punitivo vinculado ao administrador público, responsável pela gestão dos recursos.

Na opinião de Spinelli, (2010) “os portais de transparência terão papel importante. 'A fiscalização pelo cidadão ficou facilitada. Ele vai poder da sua casa verificar como o dinheiro arrecadado foi utilizado, sem solicitar formalmente essa informação. Além disso, o acompanhamento popular também ganha força, o que é fundamental na democracia”.

Com ênfase na legislação e tendo em vista que os Municípios que não cumprirem a lei estão sujeitos à suspensão de transferências voluntárias, imagine a situação em que as Prefeituras inadimplente queira celebrar convênio para aplicação de recursos em um determinado programa de governo. Nesse contexto, quem emitirá certidão negativa, informando de que este Município ou aquele Município não cumpre a Lei da Transparência? Ou até mesmo cumpre, mas um dia não cumpriu. Fica na lei uma lacuna, pois a verificação haveria de ser contínua, como uma espécie de mapa de acompanhamento. Desta forma, ainda não há nada definido em lei e os órgãos fiscalizadores não entraram em consenso.

Outra preocupação é com os requisitos contábeis, que foram citados no Art. 8º do Decreto que regulamenta a Lei da Transparência:

No prazo de cento e oitenta dias a contar da data de publicação deste Decreto, ouvidas representações dos entes da Federação, ato do Ministério da Fazenda estabelecerá requisitos tecnológicos adicionais, inclusive relativos à segurança do SISTEMA, e requisitos contábeis, considerando os prazos de implantação do Plano

de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP), aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional. (BRASIL, 2011, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm)

Com toda a burocracia existente no setor público, principalmente no que diz respeito à realização da despesa, vagarosamente o legislador vai estabelecendo as normas necessárias para o cumprimento da integralidade da LC.

2.3 O impacto nas administrações públicas municipais

A Lei nº. 4.320/64 estabeleceu que o controle da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal será exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controles internos e externos, respectivamente. Tal entendimento foi reafirmado pelo artigo nº. 70, da Constituição Federal Brasileira, de 1988.

Nos termos do artigo 75, da Lei nº. 4.320/64, a finalidade do controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa; o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A busca pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas ganhou impulso no início de 1993, passando os governantes a terem uma preocupação maior com o Controle na Administração Pública o que implica em se afirmar na importância do controle das finanças públicas nacionais razão pela qual pretende-se, com o presente trabalho, focar o assunto expondo sua relevância para o momento atual brasileiro.

Atendo à obrigação legal, os municípios gaúchos já possuem um setor, departamento ou sistema de controle interno que aperfeiçoando os procedimentos, agregando, assim, eficiência na gestão de seus atos.

Com o advento da Lei nº 131/09, surge a necessidade, improrrogável, dos Municípios de se organizarem para atender à respectiva lei. Apesar de ela, no seu conteúdo não trazer exigências desconhecidas da rotina dos contadores, como exemplo: A escrituração de receitas e despesas no tempo em que ocorrerem, exige algo muito novo, que é a publicação desses lançamentos em tempo real para disponibilidade de todos os cidadãos em local de ampla

divulgação, com isso reforça a idéia de que organizar-se é preciso e para isso a implantação de um controle interno é de suma importância. Esse controle não é uma novidade para as administrações, pois em 1964 a Lei nº 4.320, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, já tratava do assunto:

Art. 75 - O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços;

Art. 76 - O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o Art. 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente;

Art. 77 - A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. (BRASIL, 1964, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm.)

Vale destacar que o art. 77 da lei supracitada, classificou o controle da execução orçamentária em três tipos: prévio, concomitante e subsequente. Essa metodologia é válida, mas, levando em consideração a evolução das necessidades da Administração Pública e o controle social das contas públicas, o terceiro tipo, hoje, não é uma ferramenta considerada eficiente para o gestor público, tendo em vista a publicação das receitas e despesas em tempo real. É importante um controle prévio e concomitante, retificando processos e informações, verificando o grau de precisão e a plena legalidade antes da publicação das informações, evitando, assim, prejuízos à Administração Pública.

Conforme o que foi visto anteriormente no decreto nº 7.185, que dispõe sobre “o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado da administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação” a disponibilização das informações referente a receitas e despesas de que trata a lei nº 131/2009 far-se-á mediante sistema integrado. Felizes os que se adiantaram e trabalharam desenvolvendo um sistema para melhor processar essas informações, pois jamais iriam imaginar que a regulamentação da Lei da Transparência que saíra no dia em que a lei entrou em vigor exigiria a criação de um sistema.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em 07 de maio de 2010, editou a Resolução nº 882 que:

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado para fiscalização, no âmbito municipal, do que trata a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, bem como sobre a publicação, na página do Tribunal de

Contas na **Internet**, dos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVE), de Gestão Fiscal (RGF), da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno (MCI), entre outros, visando à transparência da gestão fiscal na administração pública municipal direta e indireta.

No que diz respeito às novas exigências estabelecidas na Lei da Transparência, a maior dificuldade inicialmente encontrada, foi de não haver regulamentação que tratasse de possíveis ajustes contábeis das informações, tendo em vista que uma vez publicadas em tempo real, no primeiro dia subsequente ao lançamento contábil, não significa dizer que estão necessariamente desprovidas de erros, pois é comum o Tribunal de Contas contestar informações contidas nas informações enviadas através do SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas, após terem passados alguns meses do envio das informações. O SIAPC foi instituído pela Resolução nº 535/99, o qual, desde a sua implantação, tem promovido grandes avanços no controle das contas públicas, notadamente no âmbito dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, tendo se tornado referência nacional como sistema de informações contábeis.

Neste sentido a CGU oferecerá mecanismos gratuitos aos municípios que pediram ajuda. O apoio vai desde a estrutura de banco de dados aos códigos-fonte dos programas do governo federal, que podem servir de base para a construção do portal da transparência.

Outra observação a ser feita relaciona-se com a organização dos setores da Administração Pública e seus elementos, de forma que a priorização seja atender à LC 131/09. Em uma execução contábil em que há integração com os órgãos e ou secretarias que compartilham informações em tempo hábil sem imperfeições e seus funcionários prestam um serviço público de qualidade, naturalmente os objetivos são alcançados. Destaca-se a experiência de profissionais da área de contabilidade aplicada ao setor público, que podem explicar como ocorreu a implantação de novos processos nos Municípios ao mesmo tempo em que executam o orçamento, obedecem aos prazos de prestações de contas e obrigações acessórias.

2.4 O impacto na vida do cidadão

Cabe lembrar que o controle externo da administração pública compreende primeiramente o controle parlamentar direto, o controle pelo tribunal de contas e por fim o controle jurisdicional, sendo órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento. Assim como o controle interno, está referenciado na CF/88, Constituição Estadual e na Lei nº 4.320, também conhecida como Direito Financeiro.

Ressalte-se que Meirelles (2007, p. 432) refere-se ao controle externo como parlamentar, e ressalta a sua importância, afirmando ser um controle político, porque passa pelo crivo das Casas Legislativas. Observe-se:

A fiscalização financeira e orçamentária é conferida em termos amplos ao Congresso Nacional, mas se refere fundamentalmente à prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos. É decorrência natural da administração, como atividade exercida em relação a interesse alheios. Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que o obriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar o seu zelo e bom emprego. Toda a administração pública - já o dissemos - fica sujeita a fiscalização hierárquica, mas certamente por sua repercussão imediata no erário, a administração financeira e orçamentária submete-se a maiores rigores de acompanhamento, tendo a Constituição da República determinado o controle interno pelo Executivo e o controle externo pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

Por sua vez, Silva (1989, p. 627) alega que o exercício do controle externo, consubstanciado na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional é coerente com o Estado Democrático de Direito.

Somente quando vigem os princípios democráticos em todas as suas conseqüências - e entre elas das mais importantes é a consagração da divisão de poderes - e é o orçamento votado pelo povo através de seus legítimos representantes, é que as finanças, de formal, se tornam substancialmente públicas, e a sua fiscalização passa a constituir uma irrecusável prerrogativa da soberania.

Com relação aos fundamentos de controle externo e obedecendo à cronologia dos atos, o capítulo II da Lei nº 4.320 é exclusivo sobre o tema:

Art. 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.

Art. 82 - O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no

prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º - As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º - Ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos - contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

No que se refere a controle externo nos municípios a CF/88, trata:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

A Carta Maior deixou a cargo de três órgãos a missão de efetuar o controle externo nos Municípios: A câmara municipal com o auxílio dos tribunais de contas e ainda os conselhos, esse último pouco citado, porém se atuante no município poderá ser um dos mais eficientes no combate a corrupção, sua principal característica é que seu campo de fiscalização está limitado a recursos específicos, como é o caso do Conselho Municipal da Merenda Escolar, existente em todas as cidades que recebem o recurso do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (CE/89) normatiza controle externo nos Municípios.

Art. 71 - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.

Após uma leitura detalhada do artigo acima, observa-se que a CE/89 tentou juntar os fundamentos antes anunciados, e como sucesso, inclui novos fatores não citados nos dois primeiros, que generalizavam a fiscalização à execução orçamentária, quando na verdade nesse último instante o legislador deixou claro que ato de fiscalizar é bem mais amplo.

O Poder Legislativo Municipal além de fiscalizar o executivo, é órgão responsável pela aprovação de leis de interesse local, conforme estabelecido no art. 30, inciso I da CF/88,

principalmente a Lei Orgânica do Município, que complementa normas essenciais exigidas pela Constituição Federal e Estadual e ainda, assuntos ausentes nessas duas normas.

O § 1º, do Art. 31 da CF/88, comenta que: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” faz necessário demonstrar a Estrutura dos Tribunais de contas no País: São vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados, uma para cada ente da federação, Quatro Tribunais de Contas dos Municípios, localizados nos Estados da: Bahia, Ceará, Pará e Goiás e dois Tribunais de Contas Municipais em São Paulo e no Rio de Janeiro. (AGUIAR, et al, 2010) A fim de melhor explicar o papel dos Tribunais de Contas dos Estados, nada melhor de que ilustrar as competências do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

A competência do Tribunal de Contas encontra-se expressa constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

A Lei nº 11.424, de 06-01-2000, relativa a Lei Orgânica do Tribunal de Contas e o Regimento Interno do Órgão, através da Resolução nº 544, de 21-07-2000, também definem as áreas de atuação do Tribunal de Contas.

Relacionam-se, a seguir, as principais atribuições do Tribunal de Contas:

- Exercer, com a Assembléia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal;
- Emitir Parecer Prévio sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais;
- Realizar auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, rendas e valores sujeitos à sua jurisdição, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- Representar ao Governador e à Assembléia Legislativa, ao Prefeito e à Câmara Municipal, sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício de suas atividades fiscalizadoras;
- Assinar prazo para o exato cumprimento de lei ou de disposição regulamentar;
- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado;
- Comunicar, à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva, a decisão referida no inciso anterior, ou requerer a sustação, no caso de contratos, ou ainda promover as demais medidas cabíveis para a cessação da ilegalidade;
- Realizar inspeções e requisitar documentos;
- Appreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões de pessoal a qualquer título e das concessões iniciais de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, bem como das revisões, quando for alterada a fundamentação legal do respectivo ato concessor, excetuadas as nomeações para cargos em comissão;
- Exercer sua competência junto às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e demais pessoas jurídicas sujeitas à sua jurisdição;

- Appreciar os contratos de locação de prédios e de serviços firmados entre quaisquer das entidades referidas no inciso anterior e fundações privadas de caráter previdenciário e assistencial de servidores;
- Determinar providências acauteladoras do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação;
- Determinar, a qualquer momento, e quando houver fundados indícios de ilícito penal, remessa de peças ao Procurador Geral de Justiça;
- Aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário.

(RIO GRANDE DO SUL, 2000, <http://www.al.rs.gov.br/LegisComp/Arquivos/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf>).

Embora os órgãos fiscalizadores não entrem em um consenso de quem irá verificar o cumprimento da lei da transparência, não se faz necessário esperar uma normatização que trate do assunto, tendo em vista que qualquer cidadão, juntamente com os órgãos de controle externo são parte legítima para oferecer denúncia ao Ministério Público sobre irregularidades na Gestão Municipal, pois o Administrador que não estiver publicando suas informações conforme as determinações legais, deve prontamente promover explicações à sociedade.

Conforme já mencionado, um dos principais instrumentos de fiscalização e controle que pode haver nos Municípios são os Conselhos Municipais.

Os conselhos Municipais, destituídos não possuem personalidade jurídica, constituem no organismo público um mediador entre População e o Governo, com fito de formular políticas públicas, que irão atender necessidades sociais. É um instrumento da democracia participativa, pois desloca o poder de formular as Políticas Públicas para os Conselhos Municipais. Um dos papéis dos Conselhos e o de trazer para dentro do Governo, de forma aceitável, problemas ocultos na sociedade.

Desafios, o Gerencial e o Políticos: As apreciações sobre os conselhos municipais têm demonstrado que a institucionalização destas instâncias de debate e formulação de Políticas Públicas inaugurou as novas formas de gestão local nunca antes vividas por estados e municípios brasileiros. São processos relativamente recentes, introduzindo novidades e momentos diversos em cada localidade, sendo ao mesmo tempo mecanismos de interlocução permanente entre Governo e Sociedade Civil, que vêm ampliando e aperfeiçoando sua atuação, auxiliando a administração no planejamento, orientação, fiscalização e julgamento nas questões relativas a cada área temática.

Segundo Kliksberg (1999), diretor da Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética e Desenvolvimento do BID e assessor especial da ONU, UNESCO, UNICEF e OPS, define quais devem ser os princípios de uma gestão democrática e participativa:

- Caráter público: conter os interesses de todos, abarcar o arco completo das dimensões da vida comum e da organização coletiva, ser transparente nas decisões,

no oferecimento das informações, na alocação de recursos, possibilitar o controle social, de forma efetiva, por parte de todos segmentos da sociedade;

- Caráter democrático: abertura de meios e instrumentos para que haja acesso às informações, fortalecimento das organizações de representação popular, participação adequada nas decisões e no poder em todas as instâncias e níveis, respeito ao pluralismo;
- Caráter ético: que estimula laços fortes entre a administração e seu público, que estimule os valores democráticos, que assegure responsabilidades, que estabeleça regras para o comprometimento individual, que oriente a gestão pela relevância social e pelos critérios da equidade;
- Caráter de eficiência: que assegure a realização e valorização dos concursos, que garanta a competência com avaliações periódicas, que estimule um novo relacionamento entre políticos e técnicos e que tenha compromisso com o desenvolvimento econômico, político e cultural.

Ainda sobre controle externo, a figura do Ministério Público - MP, apesar de não se tratar de um órgão de controle externo, é um dos elementos que compõe o processo de controle social das contas públicas, agindo como o fiscal da lei, fundamentado no art. 127 da Carta Maior: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/88). França e Feitosa (2010, p. 109), definem os interesses sociais e individuais indisponíveis como: “serviços de saúde, inclusão na rede oficial de educação, direito ao saneamento básico, previdência de qualidade, segurança pública dentre outros”.

Funções institucionais do Ministério Público conforme Art. 129 da CF/88 e EC nº 45/2004

- I - Promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - Promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - Defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - Expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - Requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - Exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo – lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, 1988, www.presidencia.gov.br)

Observando as funções do Ministério Público (MP), é possível observar e certificar – se, que não é atribuição do ao MP fiscalizar os órgãos públicos. Considerando que ao MP, é assegurada autonomia institucional e administrativa, conforme § 2º art. 127 da CF/88.

É reconhecido que o Legislativo e os Tribunais de Contas, assim como qualquer cidadão possuem fácil acesso ao Ministério Público para oferecer denúncia, porém a corrupção ainda existe. Como aprimoramento das ferramentas de controle social das contas públicas seria indispensável, a existência de um órgão de fiscalização mais atuante que os já existentes e devido a sua autonomia institucional o MP seria o mais indicado para receber essa missão, porém o modelo constitucional vigente não trata assim.

Sobre o elo existente no controle da gestão fiscal, França e Feitosa (2010, p.110/11) definem:

Se de um lado o Ministério Público é, por excelência, a instância natural de controle social dos Poderes Públicos, o cidadão pode ser o vigilante, a testemunha, o parceiro, o construtor dessa simbiose. Que Sendo o alvo de atenção do trabalho da instituição ministerial é correto concluir que cada partícipe da sociedade é um elo precioso da corrente que fortalece a cidadania.

O mais importante do acompanhamento e controle das contas públicas é, sem dúvida, o cidadão, o mais interessado pela prestação dos serviços públicos, que significam, conforme Alves (2005 apud, MEIRELLES, 2008 p. 55): “Aquele prestado pela administração ou pelos seus delegados sob normas de controles estatais para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.”

No âmbito constitucional, o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (CF/88).

Observa-se que o Ministério Público não constitui órgão auxiliar do governo, instituiu o legislador constituinte um sistema de garantias destinado a proteger o membro da Instituição - Promotores e Procuradores de Justiça -, cuja atuação independente configura a confiança de respeito aos direitos, individuais e coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei.

É indisputável que o Ministério Público ostenta, em face do ordenamento constitucional vigente, destacada posição na estrutura do Poder. A independência institucional, que constitui uma de suas expressivas prerrogativas, garante-lhe o livre desempenho, em toda a sua plenitude, das atribuições que lhe foram conferidas.

Esse novo perfil institucional traduz, de modo expressivo, um dos aspectos mais importantes da destinação constitucional do Ministério Público, agora investido da atribuição de velar pela intangibilidade e integridade da ordem democrática.

A nova disciplina constitucional do Ministério Público redefiniu o sentido e o caráter de sua ação institucional, para que nele se passe, agora, a vislumbrar o instrumento de preservação de um ordenamento democrático.

O tratamento dispensado ao Ministério Público confere-lhe, no plano da organização estatal, uma posição de inegável eminência em que se lhe conferiram funções institucionais de magnitude irrecusável, dentre as quais avulta a de "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo medidas necessárias a sua garantia (v. CF/88, art. 129, inciso II).

A essencialidade dessa posição político-jurídica do Ministério Público assume tamanho relevo que ele, deixando de ser fiscal de qualquer lei, converte-se no guardião da ordem jurídica cujos fundamentos repousam na vontade soberana do povo.

O Ministério Público deixa, pois, de fiscalizar a lei pela lei, num inútil exercício de mero legalismo. Requer-se dele, agora, que avalie, criticamente, o conteúdo da norma jurídica, aferindo-lhe as virtudes intrínsecas, para, assim, neutralizar o absolutismo formal de regras legais, muitas vezes divorciadas dos valores, idéias e concepções vigentes na comunidade, em dado momento histórico cultural.

Diante das funções do Ministério Público (MP), é possível observar e certificar – se, que não compete ao MP fiscalizar os órgãos públicos. Considerando que ao MP, é assegurada autonomia institucional e administrativa, conforme § 2º art. 127 da CF/88.

É reconhecido que o Legislativo e os Tribunais de Contas, assim como qualquer cidadão possuem fácil acesso ao Ministério Público para oferecer denúncia, porém a corrupção ainda existe. Como aprimoramento das ferramentas de controle social das contas públicas seria indispensável, a existência de um órgão de fiscalização mais atuante que os já existentes e devido a sua autonomia institucional o MP seria o mais indicado para receber essa missão, porém o modelo constitucional vigente não trata assim.

Pressupondo cidadãos conscientes de seus direitos e organizados (a organização permite a articulação na busca de direitos), o controle social permite a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, utilizando-se de qualquer uma das vias de participação democrática. Atuando como uma forma de controle externo, ocupa lugar de destaque no contexto atual da Administração Pública Brasileira (controle com ênfase nos resultados). Nesse sentido, a criação da Lei da Transparência pode ser considerada como uma

conquista para os cidadãos, uma ferramenta que poderá auxiliá-los no combate à corrupção e saber onde seus impostos estão sendo despendidos.

3 METODOLOGIA

Este trabalho é o resultado de uma aproximação ao tema da transparência na gestão orçamentária municipal no Brasil era necessário buscar, na literatura, instrumentos de avaliação da transparência associados a esse tema específico focalizando o desafio da ampliação das práticas a ela correspondentes, por meio da exigência legal de disponibilização de dados e informações online, via *web* (conforme preconiza a Lei Complementar 131/09).

Conforme discutido no primeiro capítulo a informação disponível deve possuir qualidades que possibilitem o seu entendimento.

Nesse contexto, a mensuração da qualidade da informação torna-se também um indicador do grau de transparência.

Não obstante, é ponto pacífico que as novas tecnologias da informação e da comunicação possibilitam, atualmente, a disponibilidade de todas as informações em linguagem e formato adequados, na Internet. As eventuais limitações à disseminação ampla da informação de qualidade nos portais de governo são, portanto, de natureza político-administrativa, e não tecnológicas. E podem manifestar *déficits* de transparência e *accountability*, como foi discutido.

3.1 Etapas da pesquisa

A metodologia utilizada foi a da pesquisa qualitativa (GODOY, 1995) de natureza exploratória (PIOVESAN e TEMPORINI, 1995), visando, através de revisão bibliográfica dirigida e de acessos a portais, *sites* e *home pages* de 24 prefeituras municipais, demarcar aspectos, questões e problemas com potencial para um delineamento preciso e profundo do assunto.

A execução dos trabalhos seguiu as seguintes etapas:

1ª etapa - definição dos tópicos preliminarmente considerados relevantes para o estabelecimento de parâmetros empíricos definidores da transparência orçamentária municipal;

2ª etapa - visita aos sítios web dos municípios, aferindo a existência ou não dos tópicos e a

qualidade inicial do material encontrado;

3ª etapa - análise do material empírico encontrado e reflexões conclusivas a seu respeito, a partir dos marcos teóricos e institucionais considerados.

3.2 Critérios de análise da pesquisa

A análise foi realizada com base nos os municípios gaúchos que possuem população entre 50.000 e 100.000 habitantes, os quais foram agrupados de acordo com os critérios populacionais definidos na Lei Complementar 131/09 para enquadramento em suas exigências.

Para avaliar o estágio atual da disponibilização *online* de dados e informações sobre finanças públicas, em tempo real na *web*, foram utilizados os seguintes critérios: a) existência ou não de site, portal ou home page; b) Existindo site, portal ou home page, verificação do conteúdo em finanças públicas; c) breve avaliação da facilidade de navegação e da qualidade do conteúdo. Foram considerados conteúdos de finanças públicas os seguintes elementos: PPA, LDO, LOA (instrumentos de planejamento orçamentário); RGF, RREO (demonstrativos da Gestão Fiscal e execução orçamentária) e Portal da Transparência (Lei Complementar 131/09).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De acordo com os dados populacionais, os municípios gaúchos obrigados a publicarem as informações em 28 de maio de 2010 estão relacionados no Quadro 1.

Município	População em mil (IBGE 2010)	Endereço Eletrônico
Alegrete	77.304	www.alegrete.rs.gov.br
Cachoeira do Sul	83.400	www.cachoeiradosul.rs.gov.br
Camaquã	62.669	www.camaqua.rs.gov.br
Campo Bom	59.887	www.campobom.rs.gov.br
Canguçu	53.076	www.prefeituracangucu.com.br
Carazinho	59.047	www.carazinho.rs.gov.br
Cruz Alta	62.800	www.cruzalta.rs.gov.br
Erechim	96.031	www.pmerechim.rs.gov.br
Esteio	79.841	www.esteio.rs.gov.br
Farroupilha	63.293	www.farroupilha.rs.gov.br
Guaíba	94.884	www.guaiba.rs.gov.br
Ijuí	78.684	www.ijui.rs.gov.br
Lajeado	71.229	www.lajeado-rs.com.br
Montenegro	58.948	www.montenegro.rs.gov.br
Parobé	50.906	www.parobe.rs.gov.br
Santa Rosa	68.573	www.santarosa.rs.gov.br
Santana do Livramento	81.964	www.santanadolivramento.rs.gov.br
Santo Ângelo	76.147	www.santoangelo.rs.gov.br
São Borja	61.433	www.saoborja.rs.gov.br
São Gabriel	60.006	www.saogabriel.rs.gov.br
Sapiranga	73.839	www.sapiranga.rs.gov.br
Taquara	54.626	www.taquara.com.br
Vacaria	61.235	www.vacaria.rs.gov.br
Venâncio Aires	65.487	www.pmva.com.br

Quadro 1: Municípios gaúchos com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil habitantes)

Fonte: Elaboração própria com base na LC131/09, dados do IBGE e pesquisa na web.

Porém, não basta disponibilizar as informações genéricas contidas nos relatórios de transparência fiscal, porque isso a LRF já exigia e nem sempre cumprida. As informações

acessíveis eletronicamente deverão ser mais detalhadas ou, nas palavras do texto legal, “pormenorizadas”.

Disponibilizar “em tempo real” tais dados pormenorizados significa que, sendo realizados os atos administrativos (ou contratos e outros atos de gestão), lançamentos orçamentários e financeiros, instantaneamente os dados a eles correspondentes devem estar acessíveis eletronicamente já com a formação do processo administrativo devidamente numerado e registrado.

De uma maneira geral, a impressão que fica é positiva. Parece um grande avanço, porém, visitando-se os endereços eletrônicos das prefeituras – foi possível avaliar o estágio atual da disponibilização *online* de dados e informações sobre finanças públicas, aqui tomados como elementos empíricos reveladores do grau de transparência orçamentária municipal, na modalidade prevista na LC 131/09 (via web, em tempo real), demonstrados no Quadro 2.

Município	PPA	LDO	LOA	RGF	RREO	Portal da Transparência
Alegrete				X	X	X
Cachoeira do Sul				X	X	X
Camaquã	X	X	X	X	X	
Campo Bom	X	X	X	X	X	X
Canguçu				X	X	“Não abre”
Carazinho	X	X	X	X	X	X
Cruz Alta				X	X	
Erechim				X	X	X
Esteio	X	X	X	X	X	X
Farroupilha	X	X	X	X	X	
Guaíba		X	X	X	X	X
Ijuí	X	X	X	X	X	
Lajeado	X	X	X	X	X	
Montenegro		X		X	X	Indisponível
Parobé				X	X	
Santa Rosa	X			X	X	
Santana do Livramento				X	X	X
Santo Ângelo	X	X	X	X	X	X
São Borja	X	X	X	X	X	X
São Gabriel	X	X	X	X	X	
Sapiranga				X	X	X
Taquara	X	X	X	X	X	
Vacaria				X	X	
Venâncio Aires	X	X	X	X	X	

Quadro 2 – Elementos de transparência (Gestão Orçamentária e Financeira) nos sites, portais ou home pages dos municípios – maio/2011.

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa na web durante os meses de abril e maio de 2011.

Com base nos dados populacionais dos 24 municípios (Quadro 1), verifica-se que menos de 60% atendem a pesquisa efetuada em relação a PPA, LDO e LOA (planejamento orçamentário).

Visitando os endereços eletrônicos dos Municípios – quando disponíveis – foi possível

avaliar o estágio atual da disponibilização *online* de dados e informações sobre transparência, aqui tomados como elementos empíricos reveladores do grau de transparência orçamentária municipal, na modalidade prevista na LC 131/09 (via web, em tempo real).

A primeira constatação é a de que 13 dos 24 municípios às vésperas do enquadramento na LC 131/09, apesar de terem sítios *web*, não disponibilizam praticamente nada de informações de finanças públicas.

A partir do Quadro 2 é possível avaliar o quanto cada um dos elementos escolhidos para significar transparência orçamentária está presente nas páginas *web* (análise vertical). É possível, também, avaliar a situação particular de cada um dos municípios (análise horizontal).

Pelo recorte vertical (quantas cidades disponibilizam o elemento singular de transparência orçamentária), apresentado na Tabela 1.

Tabela 1: Elementos de Transparência disponibilizados nos sítios dos municípios – abril/2011

Elemento de transparência	Municípios que disponibilizam na web (quantidade)	Porcentagem sobre os 24 Municípios
PPA	13	54%
LDO	14	58%
LOA	13	54%
RGF	24	100%
RREO	24	100%
LC 131 (disponibilização das informações)	11	45%

Fonte: elaborado pelo autor com base nos *sites* constantes no Quadro 1

Fica evidente que os demonstrativos de execução orçamentária (RGF e RREO) exigidos pela LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) são 100% publicados via web, devido ao fato do TCE-RS solicitar a data das publicações quando do envio do PAD (Programa Autenticador de Dados). Os instrumentos de planejamento orçamentário não são tão freqüentes, principalmente o de médio prazo (PPA), que se refere a um período de 4 anos (orçamentação plurianual).

Leva-se em conta que esta análise se restringiu a verificar a disponibilização ou não de informações (sem avaliar-lhes a qualidade e a intelegibilidade para o potencial usuário).

Pelo recorte horizontal (quantidade de itens praticados pelos municípios), o que se constata está resumido no Quadro 3.

Municípios	Quantidade de itens disponibilizados (de um total de 06)
Alegrete	3
Cachoeira do Sul	3
Camaquã	5
Campo Bom	6
Canguçu	2
Carazinho	6
Cruz Alta	2
Erechim	3
Esteio	6
Farroupilha	5
Guaíba	5
Ijuí	5
Lajeado	5
Montenegro	3
Parobé	2
Santa Rosa	3
Santana do Livramento	3
Santo Ângelo	6
São Borja	6
São Gabriel	5
Sapiranga	3
Taquara	5
Vacaria	2
Venâncio Aires	5

Quadro 3: Quantidade de itens disponibilizados por Município
Fonte: elaborado pelo autor

A quantidade de municípios que não apresentam nenhuma informação sobre planejamento orçamentário na *web* é de 9. Os que apresentam entre 2 e 3 itens totalizaram 11. Sete municípios apresentam 5 itens. Entretanto somente 5 municípios apresentam 100% dos itens considerados na pesquisa.

A fim de averiguar o estágio evolutivo do princípio da transparência, tornada

obrigatória pela Lei Complementar 131/09 a partir de maio de 2010, construiu-se uma cesta de itens potencialmente reveladores das decisões, ações e resultados dos governos locais nos campos das finanças públicas (Lei 4.320/64), constituída pelos seguintes elementos: PPA, LDO, LOA (instrumentos de planejamento orçamentário); RGF, RREO (demonstrativos periódicos da execução orçamentária). De posse do conceito devidamente delimitado e de tópicos potencialmente reveladores de ocorrências concretas a que se refere, procedeu-se a uma primeira aproximação empírica do objeto, por meio de inspeções (qualitativas) nas páginas web. Os resultados obtidos pelas inspeções foi consolidado nos Quadros 1, Quadro 2 e Quadro 3, constantes da presente pesquisa.

O que se pode observar é que a transparência, após um ano da promulgação da LC 131/09, quando as exigências nela contidas passam a vigorar para os municípios a partir de 50 mil a 100 mil habitantes, dos 24 municípios que têm obrigação se enquadrar na LC 131/00, doze até a pesquisa se realizar ainda não dispunham das informações.

4.1 A compreensão na leitura das informações publicadas

Sem dúvidas, a divulgação das informações dos gastos públicos é muito importante para os cidadãos, desde que estes as compreendam de forma que possam levantar críticas a respeito e não tenham dúvidas como o dinheiro de seus impostos está sendo aplicado. É necessária maior transparência nas informações publicadas, pois a codificação utilizada nas receitas e despesas do setor público regulamentadas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN foram criadas para fins contábeis, junto aos órgãos de controle externo e apuração de resultados que medem gastos com: pessoal, saúde, educação dentre outros e não complicar a informação para o cidadão.

O simples fato de publicar as informações em tempo real não significa dizer que as contas públicas são transparentes, pois o sentido da palavra transparência, é bem mais amplo, não se confunde com o cumprimento de uma obrigação legal, pois vale lembrar que desde 27 de maio de 2010 os Municípios com mais de 100 000 (cem mil) habitantes estão obrigados a cumprir as determinações da Lei da Transparência, pois o que deve de fato ser acompanhado de perto pelo cidadão são os atos da administração, como por exemplo: as contratações de parentes para assumirem cargos de confiança junto a órgãos da Administração Federal, Estadual ou Municipal, conforme o caso, agindo de forma desonesta com o povo.

Cabe a cada cidadão o interesse de saber o que o Prefeito do seu Município está fazendo e como está fazendo, pois existem ferramentas de controle, como: a divulgação dos gastos na rede mundial de computadores, assim como também os órgãos de controle externo.

Para o cidadão, essas informações têm que ser traduzidas para uma linguagem mais acessível ou até mesmo que os demonstrativos disponíveis sejam acompanhados de explicações e observações, ou seja, maior didática nas informações. Não é o caso de ensinar contabilidade pública nem direito financeiro para toda a população, mas sim esclarecer a quem de direito, como o administrador dos recursos públicos está se comportando, pois é considerado um representante do povo. Alguns municípios já disponibilizam nos seus portais: Manual de Navegação e Glossário com essa finalidade, a exemplo da página <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/SiteInteresse.aspx>

Uma iniciativa que contribui bastante para o avanço da ferramenta Transparência Pública foi a criação do Índice da Transparência, pela ONG – Organização Não Governamental, denominada Contas Abertas quase dois meses após a edição do decreto que regulamentou a LC 131/09.

O objetivo principal do Índice de Transparência é criar um ranking que aponte para as administrações públicas mais ou menos transparentes. Estabelecendo assim uma competição saudável de forma a incentivar órgãos das administrações diretas e indiretas, dos Governos: Federal, Estadual e Municipal a divulgarem informações não contempladas na LC nº 131/09, a fim de se tornarem mais transparentes. Levando um pouco mais de confiança aos cidadãos. (www.indicedetransparencia.org.br)

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto ao longo do trabalho, é justo afirmar que a criação da Lei da Transparência Pública representa um avanço na democracia, construiu ao mesmo tempo uma cesta de itens potencialmente reveladores das decisões, ações e resultados dos governos locais nos campos das finanças públicas. Onde, a disposição das informações referentes à execução orçamentária dos Governos: Federal, Estaduais, Municipais e órgãos da Administração Indireta tendem a contribuir com a melhoria do processo democrático brasileiro.

A exposição das informações por via digital é considerada uma ferramenta de controle social obrigando o poder público a disponibilização das informações pormenorizadas em tempo real. Neste contexto, o legislador demorou exatamente um ano para se manifestar sobre o que viria a ser tempo real. Um dos fatos que dificultou o processamento das informações públicas nos municípios, além do texto da lei, que em nenhum momento citava requisitos contábeis que tratassem inclusive sobre ajustes de possíveis informações equivocadas providas de erros técnicos que podem ser mal interpretadas pela sociedade, a qual necessita de informações mais claras, padronizadas e didáticas. Isso seria o suficiente para que pudessem compará-las e até mesmo levantar críticas para o acompanhamento dos gastos públicos.

A Lei da Transparência, assim como as outras leis, é a mesma para todos, porém é visível que os municípios a estejam publicando da forma que lhes convier, pois ainda não há fiscalização adequada, nem tampouco requisitos suficientes para que esta seja aplicada na sua integralidade. Sendo que duas hipóteses se apresentam: determinação legal seguida de cobrança (os demonstrativos exigidos pela LC 101/00 são os que mais frequentemente foram disponibilizados pelos municípios até abril de 2011); e governos comprometidos com a transparência.

No entanto, conforme mencionado, a simples existência de um portal eletrônico não é condição suficiente para um pleno acesso à informação. Ou seja, o acesso ao sítio eletrônico não significa, necessariamente, acesso à informação de qualidade. É preciso considerar os aspectos de qualidade intrínsecos e extrínsecos da informação disponível.

Entretanto, entende-se que para otimização dos procedimentos de divulgação das contas públicas, os Gestores devem atentar para alguns detalhes, como: Implantação de um sistema de informação seguro e sem restrição de acesso, auxílio dos controles internos, qualificação de pessoal e, por fim, organização dos processos internos.

A pesquisa efetuada nos portais dos municípios gaúchos demonstrou que as informações divulgadas não são de boa qualidade, até porque em sua maioria encontram-se incompletas, partindo do princípio do planejamento orçamentário onde não se encontram disponíveis o PPA, LDO e LOA, não há como se falar em transparência sem a possibilidade de confrontar os dados pré estabelecidos nestas leis com a arrecadação e a execução da despesa.

Por outro lado os poucos municípios que atenderam a pesquisa em relação aos itens, não satisfazem o princípio maior da lei de transparência que é de dispor a informação com qualidade suficiente para possibilitar o entendimento por parte da população.

A coleta e produção da informação e sua disseminação na Web, por meio dos portais eletrônicos, devem ser frutos de iniciativas contínuas. Na perspectiva desse trabalho, somente a implementação dessa política pode levar a uma gestão pública transparente, além da necessidade de alteração da legislação vigente a qual deverá dispor no mínimo sobre qual o nível da informação, sendo o nível analítico o mais indicado.

Dentre as inovações nas últimas décadas relacionadas à gestão dos recursos públicos cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que trouxe o equilíbrio entre despesas e receitas públicas, criando a cultura de não se gastar aquilo que não se arrecada, e dispôs ao mesmo tempo os mecanismos iniciais a ensejarem a transparência orçamentária. Agora a Lei de Transparência vem acrescentar importante papel na implantação de uma cultura da transparência na gestão pública. Necessitando assim estar inserida em uma política pública de informação. Conseqüentemente as formas atuais de planejamento e execução orçamentária deverão se adaptar a essa nova realidade.

Essa pesquisa apresentou alguns detalhes da Transparência Pública no âmbito dos municípios gaúchos, o fato é que essas conclusões podem, ainda, serem observadas por entes de outras esferas governamentais. Seria interessante, em um momento oportuno aprofundar-se na confiabilidade e clareza das informações publicadas pelos órgãos públicos, certamente um bom objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; **Finanças públicas democracia e accountability**. In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004, v. , p. 75-102.

AFONSO, J.R.R. et alii *Municípios Responsáveis*. In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, março/abril de 2002.

ALVES, E. A. L.; Coleção concursos públicos; **o passo decisivo para sua aprovação**; Barueri, São Paulo, v. 8. Gold Editora 2008.

CHEVITARESE, M. V. A.; **Transparência Orçamentária Efetiva e Internet: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5644/transparenciaorçamentaria_chevitarese.pdf?sequence=1. Acesso em: 01 mar. 2011.

BRASIL. Constituição (1988), **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, De 05 de Outubro de 1988. Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 05 mar. 2011.

BRASIL, Lei Complementar n. 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. Governo Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 01 mar.2011.

BRASIL, Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Governo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 05 mar. 2011.

BRASIL, Decreto n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.. Governo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 05 mar. 2011.

BRASIL, Decreto n. 7.185, Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado

de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. de 27 de maio de 2010. Governo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm. Acesso em: 05 mar. 2011.

BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. de 24 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 01 mar. 2011.

BRASIL, Lei n. 4.320, Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 15 mar.2011.

Dicionário on line – www.priberam.pt/dlpo. Acesso em: 20 mar. 2011.

FRANÇA, S.; FEITOSA, L. B. **Controle social das contas públicas**; O papel do Ministério Público de servir o cidadão e à comunidade; 07. Disponível em:www.tcm.ce.gov.br. Acesso em: 18 abr. 2011.

GARCIA, R. M.; **Governo eletrônico, informação e competência em informação**. Inf. & Soc.: Est., João Pessoa, v.16, n.2, p.79-87, jul./dez. 2006.

GIACOMONI, J.; **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Glossário. Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em: 26 mar.2011.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abr. 1995.

GRAU, N. C.; A Democratização da Administração Pública: os mitos a serem encidos. In: Cadernos FLEM VIII – Gestão Pública e Participação. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2006.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, 35 (3), 20-29, mai-jun. 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. **Seis teses não-convencionais sobre participação**. Rap. Rio de Janeiro, 33, 3, 7-37, maio/jun. 1999.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos– literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*. 8, p. 5-40, dez. 2007.

MARQUES, R. [Entrevista disponibilizada em 4 de maio de 2010, a Internet]. 2010. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Midias/DetalheMidias.aspx?Id=1526> acesso em 30 mar 2011.

MATIAS-PEREIRA, J.; Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr/jun. 2005.

MEIRELLES. H. L. – Direito Administrativo Brasileiro (2007, p. 432). INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICO-INESC. **Transparência Orçamentária nas Capitais do Brasil**. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/TransparenciaOrcamentaria-Original>. Acesso em: 7 abr. 2011.

MIGUEL, L. F.; Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, UFPR, nº 25, Nov. 2005.

O'DONNELL, G. “*Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias”. *Lua Nova*, 44: 27-52. 1998.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública [versão eletrônica]. *Rev. Saúde Pública* [online], 29(4), pp. 318-325. 1995. http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0034-89101995000400010&script=sci_arttext&tlng=> Acesso em: 18 de abr. de 2011.

POPULAÇÃO, **Contagem da população**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 08 mar 2011.

Resolução n. 535, Dispõe sobre a remessa, pelos Prefeitos Municipais, através de meio informatizado, magnético ou eletrônico, de dados e informações referentes às competências estatuída nos incisos I, II e III do artigo 71 da Constituição Federal, adaptados ao Estado por força do artigo 71 da Constituição Estadual, e dá outras providências. de 10 de novembro de 1999, Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:3887624880870663::NO::P4_CD_LEGISLACAO:260325, Acesso em 15 de abr. 2011.

Resolução n. 882, Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado para fiscalização, no âmbito municipal, do que trata a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, bem como sobre a publicação, na página do Tribunal de Contas na Internet, dos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVE), de Gestão Fiscal (RGF), da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno (MCI), entre outros, visando à transparência da gestão fiscal na administração pública municipal direta e indireta. de 05 de maio de 2010, Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:3887624880870663::NO::P4_CD_LEGISLACAO:305571, Acesso em 15 de abr. 2011.

RIO GRANDE DO SUL, **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, 1989. Disponível em: www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/CE_Compilada.pdf. Acesso em: 03. abr . 2011.

RIO GRANDE DO SUL ,Lei Estadual n. 11.424, Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, de 06 de janeiro de 2000, Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/LegisComp/Arquivos/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf> Acesso em: 03. abr . 2011.

ROCHA, A. C.; **Auditoria de gestão - uma forma eficaz de promoção da accountability**. Anais do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2007.

SANTOS, L. A. dos.; Controle social e a transparência da administração pública brasileira. *In: Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo (CLAD). IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 nov. 2004.*

SILVA, J. A. da; **Curso de direito constitucional positivo**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SOUSA, F. H. de; O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário. In: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *XIII Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: STN, 2008.

SPINELLI, M. V. C. [**Entrevista disponibilizada em 30 de maio de 2010, a Internet**]. 2010. Disponível em: <http://conscienciafiscal.mt.gov.br/html/noticia.php?codigoNoticia=87>. Acesso em 30 mar 2011.

VISHWANATH, T. ; KAUFMANN, D.; *Towards transparency in finance and governance*,1999 (mimeo).