

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA DA
GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL**

ARTIGO DE ESPECIALIZAÇÃO

Paula Fernanda Fachina

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A
TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE
DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL**

Paula Fernanda Fachina

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para
obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Fernando do Nascimento Lock

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização em Gestão Pública**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Artigo de Especialização**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA DA
GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL**

elaborado por
Paula Fernanda Fachina

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

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Jose Odim Degrandi

Prof. Dr. Wanderlei Jose Ghilardi

Santa Maria, 07 de janeiro de 2013.

RESUMO

Artigo de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

AUTORA: PAULA FERNANDA FACHINA
ORIENTADOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Santa Maria, 07 de janeiro de 2013.

A transparência na gestão pública transcende as exigências legais, pois sua principal contribuição reside na possibilidade de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal exerceu papel fundamental no sentido de disciplinar as contas públicas, primando pelo equilíbrio fiscal. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal destacou a necessidade de transparência na Administração Pública e instituiu instrumentos e dispositivos para garantir esta transparência. Este estudo teve por finalidade verificar se os municípios do Estado do Rio Grande do Sul estão cumprindo a exigência de divulgar, em meio eletrônico, dois instrumentos de transparência previstos pela lei: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. A pesquisa foi realizada no site do Tesouro Nacional, onde a Secretaria do Tesouro Nacional publica os relatórios encaminhados pelos municípios através do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação. O resultado demonstrou o avanço conquistado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a maioria dos municípios gaúchos publica os relatórios exigidos pela lei.

Palavras-chave: Administração Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Transparência.

ABSTRACT

Article of Specialization
Course of Specialization in Public Administration
Federal University of Santa Maria

THE ACT OF FISCAL RESPONSIBILITY AND THE TRANSPARENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF THE CITIES OF RIO GRANDE DO SUL

AUTHOR: PAULA FERNANDA FACHINA
ADVISOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Santa Maria, 07th of January of 2013.

The transparency on public administration transcends the legal exigencies, because its main contribution resides in the possibility of participation of the society in the administration of public resources. The Fiscal Responsibility Act exercised a fundamental role in the direction of discipline the public accounts, seeking for the fiscal equilibrium. Moreover, the Fiscal Responsibility Act detached the necessity of transparency on the Public Administration and established instruments and mechanisms to guarantee such transparency. This study has as main finality to verify if the municipalities of the State of Rio Grande do Sul are accomplishing the exigency of divulgate, in electronic form, two instruments of transparency due to the act: the Resumed Report of Budgetary Execution and the Report of Fiscal Management. The research was realized on the Brazilian National Treasury website, where the Secretariat of National Treasury publishes the reports forwarded by the municipalities throughout the System of Collecting of Accounting Data of Federation Entities. The result showed a accomplished advance with the Fiscal Responsibility Act, because the most of the cities of Rio Grande do Sul publishes the reports required by law.

Keywords: Public Administration. Fiscal Responsibility Act. Transparency.

INTRODUÇÃO

Este estudo teve como foco os impactos da lei complementar nº 101/2000, também conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para avaliar a transparência da Gestão Pública dos municípios gaúchos.

A transparência é essencial para a gestão pública e, segundo Paludo (2010), a LRF é um divisor de águas quando se trata de transparência das contas públicas no Brasil. A lei foi elaborada para garantir a responsabilização na gestão pública, primar pelo equilíbrio entre receitas e despesas e pela transparência na gestão fiscal.

Para Giambiagi (2001, p. 32), a Lei de Responsabilidade Fiscal “representa um avanço em relação à situação preexistente, pelo fato de impossibilitar ou dificultar alguns dos desmandos que tradicionalmente afetaram negativamente o desempenho fiscal do país, em particular no campo das finanças estaduais e municipais”. Paludo (2010) cita os principais instrumentos de transparência da gestão fiscal elencados pela LRF: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Esses documentos devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

A LRF deu ênfase à transparência, através de vários de seus dispositivos, de acordo com Palatnik e Silveira (2001, p. 6), “com base na premissa de que essa característica implicará controle social efetivo sobre a gestão dos recursos públicos”. Para Matias-Pereira (2009), a finalidade da LRF é aumentar a transparência na gestão do gasto público, possibilitando o exercício do controle e a punição aos governantes que não agirem de forma correta.

O foco das regras da LRF destinadas à transparência é permitir e fomentar o exercício do controle social. “Com a disponibilização de todas essas informações o cidadão e a sociedade civil organizada terão melhores condições para exercer a fiscalização e cobrar a responsabilização pelos atos praticados” (PALUDO, 2011, p. 276).

No entanto, como destaca Gomes Filho (2005, p. 7), “a qualidade da informação prestada pelo poder público no Brasil está muito aquém do ideal”. O autor afirma que a legislação deveria evoluir para fazer constar uma exigência clara quanto à melhor qualidade da informação. Também destaca que a autoridade pública no Brasil presta pouca ou má informação à sociedade e não se sente obrigada a informar.

A transparência na gestão pública propicia a interação entre o governo e a sociedade e por isso é tão importante. O governo existe para garantir os interesses do povo, portanto o cidadão tem o direito de receber informações a respeito de como são gastos os recursos públicos que são de toda população e outras informações a respeito da administração pública.

Diante desse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa: os municípios do Rio Grande do Sul cumprem os requisitos de transparência exigidos pela LRF? Para responder este questionamento o objetivo específico deste trabalho foi analisar como funciona a transparência no Brasil, especialmente com relação aos municípios do Rio Grande do Sul, com a finalidade de verificar se os municípios gaúchos estão publicando e garantindo o acesso em meio eletrônico de dois instrumentos de transparência previstos na LRF, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

O Estado do Rio Grande do Sul é formado por 496 municípios. Em 331 municípios a população não ultrapassa os 10 mil habitantes, de acordo com o Censo 2010 do IBGE, o que representa aproximadamente 67% do total. Ou seja, a maioria dos municípios do estado é de pequeno porte, conta com uma estrutura pequena ou mesmo escassa nas prefeituras e muitas vezes também é carente em recursos. Dessa forma, este trabalho justifica-se por fazer uma avaliação da publicação, pelos municípios gaúchos, dos relatórios exigidos pela LRF para dar transparência à gestão pública. A transparência é fundamental para a sociedade, para que o cidadão saiba onde são aplicados os recursos públicos e possa cobrar do seu gestor responsabilidade e compromisso com a comunidade.

2 A LRF E A TRANSPARÊNCIA: TEORIAS, CONCEITOS E LEGISLAÇÃO

Nas seguintes seções serão apresentados os principais conceitos relevantes para o desenvolvimento deste trabalho como a definição de Administração Pública, questões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Transparência na gestão pública.

2.1 Administração pública

A Administração Pública pode ser entendida como “todo sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 9).

Nesse contexto, Meirelles (2011, p. 85) cita Administração Pública como sendo “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade do âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

Para Di Pietro (2010, p. 49) são dois os sentidos mais utilizados para a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Para Meirelles (2011), Administração Pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos criados para atingir os objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções fundamentais para prestar os serviços públicos em geral; em sentido operacional, é o desempenho permanente e organizado, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumido em benefício de toda sociedade.

A finalidade da administração pública é, portanto, o bem comum da coletividade. Este é o conceito mais importante em administração pública. O gestor público deve realizar todas as atividades de governo com o objetivo de atender aos interesses da população. Se o gestor público desvia deste objetivo “traí o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social” (MEIRELLES, 2011, p. 87).

Na visão de Castro (2010, p. 18):

A Administração Pública deve ser vista, juridicamente, como contraponto da administração privada. Lá, tudo é permitido, exceto o que a lei proíbe. Na área pública nada é permitido, somente o que a legislação autoriza. Parece simples essa diferença, contudo é comum a confusão que se faz, principalmente, quando pessoas chegam aos postos dos governos sem o devido preparo. Esse despreparo fica mais evidente naqueles que acham que na área pública é possível praticar atos como costumavam fazer no setor privado. Quando um dirigente público pergunta “onde está escrito que não posso fazer”, denota seu despreparo para o cargo, pois na administração pública o dirigente só pode fazer aquilo que está escrito.

Na mesma linha Matias-Pereira (2009) defende que a gestão pública é mais complexa que a gestão de negócios. Segundo argumentos de Kickert e Stillmann (1999 apud MATIAS-PEREIRA, 2009) a gestão pública não pode ser baseada apenas em eficiência e eficácia, porque é também uma questão de legalidade e legitimidade além de outros valores que se sobrepõem aos padrões restritivos dos negócios.

2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, art. 163, que prevê a necessidade de Lei complementar para dispor sobre finanças públicas.

No artigo 1º a LRF apresenta o que compreende a responsabilidade na gestão fiscal:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada

e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Segundo Palatnik e Silveira (2001), a LRF é uma norma reguladora voltada para a gestão responsável dos recursos públicos e nela estão descritos conceitos e regras para inibir práticas da administração orçamentária, contábil, patrimonial e financeira que vinham sendo fonte de desequilíbrios fiscais recorrentes.

Pode-se dizer que a estrutura normativa da Lei Complementar 101/2000 está assentada em quatro pilares básicos: planejamento, transparência, controle e sanção. Trata-se de um verdadeiro código de conduta fiscal com aspectos inovadores para a receita pública e fixação de limites para o endividamento e para as despesas de pessoal. (MILESKI, 2003).

Para Paludo (2011), a LRF ampliou a obrigatoriedade de transparência nos atos públicos, envolvendo desde os planos, as diretrizes orçamentárias e a elaboração dos orçamentos, até a execução de programas, aplicação dos recursos públicos e divulgação de resultados obtidos em linguagem simples e objetiva.

Nesse contexto,

Fora as exigências de tetos para os gastos com pessoal, a LRF tem um forte componente de indução à transparência fiscal ao obrigar a emissão de relatórios fiscais detalhados, e fortalecer o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como um verdadeiro instrumento de planejamento e norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual. O descumprimento do prazo para envio das contas à União ou para a publicação dos relatórios acarreta o bloqueio de todas as transferências voluntárias e a proibição de qualquer contratação de operação de crédito, salvo exceções previstas. (FERREIRA e ARAÚJO, 2001, p. 2).

De acordo com a Controladoria-Geral da União (2010, p. 44), “para a divulgação dos atos, os entes públicos devem utilizar os veículos previstos em lei, como o Diário Oficial, os jornais de grande circulação, os quadros de avisos das repartições, além de outros meios que garantam o maior acesso possível dos atos de gestão pública pelos cidadãos, como a internet”.

Segundo o Manual do Gestor Público (2009), a principal novidade introduzida pela LRF foi a transparência na gestão fiscal como forma de viabilizar maior participação da sociedade e na fiscalização quanto à aplicação dos recursos públicos. O Manual destaca a obrigatoriedade que o Plano Plurianual, a LDO e a Lei do Orçamento sejam discutidos pela sociedade em audiências públicas, dispositivo que foi incluído na LRF através da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

Como destacam Ferreira e Araújo (2001), a LRF também instituiu diversos instrumentos de incentivo à obtenção de receita própria pelo Município. A lei obriga cada

prefeitura a instituir e efetuar previsão de arrecadação de todos os impostos de sua competência. Além disso, estabelece tetos de despesa com pessoal na forma de percentuais da RCL (Receita Corrente Líquida), induzindo os municípios próximos ao teto a aumentar suas receitas próprias.

Para os efeitos da LRF a despesa total com pessoal compreende a soma dos gastos do ente da Federação com, conforme consta no artigo 18 da LRF:

[...] os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Segundo o artigo 19 da LRF, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, de 50% para a União e 60% para Estados e Municípios.

Na esfera municipal a repartição do limite global de 60% não poderá ultrapassar o percentual de 6% (seis por cento) para o Legislativo e de 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (artigo 20, inciso III).

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para a despesa de pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre, com exceção dos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes que podem optar por divulgar semestralmente as informações.

Art. 22, parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual [...].

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora extra, salvo disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

O artigo 23 da LRF prevê que se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos o percentual excedente terá de ser eliminado nos quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro:

§ 3º. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º. As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Quanto ao endividamento, a LRF em seu artigo 30, determinou que o Presidente da República submetesse ao Senado Federal uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios. Dessa forma, a Resolução nº 43 do Senado Federal tratou das operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A LRF também determinou no artigo 32 que o Ministério da Fazenda é responsável por verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação.

No parágrafo primeiro do artigo 32 ficou definido que o ente precisa apresentar parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos e demonstrar a relação custo-benefício e interesse econômico e social da operação de crédito que deseja contratar. Além disso, precisa atender algumas condições como: autorização para contratar a operação pretendida no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação e observar os limites e condições fixados pelo Senado Federal.

A LRF prevê ainda em seu artigo 59 que a fiscalização do cumprimento das normas nela contidas será realizada pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder e o do Ministério Público. Serão verificados dentre outros, o atendimento das metas estabelecidas na LDO; os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar e as medidas adotadas para que a despesa total com pessoal e o montante da dívida consolidada e mobiliária retornem ao respectivo limite em caso de excesso.

A fiscalização da Gestão Fiscal é de competência do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado – TCE, e do sistema de controle interno. Segundo o Manual do Gestor Público (2009), será fiscalizada a qualidade dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal. Parecer adverso do TCE impede o ente público de receber valores a títulos de transferências voluntárias.

A fiscalização quanto ao cumprimento das disposições da LRF, segundo o Manual do Gestor Público (2009, p. 134), “será ampla, uma vez que qualquer cidadão, partido político,

associação ou sindicato pode denunciar ao Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o seu descumprimento”.

2.3 Transparência no Brasil

Promover a transparência significa dar condições de acesso a todas as informações sobre a Gestão Pública. Uma Administração pública transparente é aquela que se faz de maneira aberta, com facilidade para a população acessar as informações públicas. Segundo a Controladoria-Geral da União (2010, p. 41) transparência é “o que permite a qualquer cidadão saber onde, como e por que o dinheiro público está sendo gasto”.

Segundo Mileski (2003), a transparência fiscal é um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania e estimula o controle social aprimorando o sistema de controle das contas públicas. O autor defende que transparência não significa divulgar simplesmente por divulgar:

O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado. (MILESKI, 2003, p. 104).

A transparência está prevista na Constituição Federal, artigo 37, através do princípio da publicidade, elencado juntamente com o princípio da legalidade, da impessoalidade, moralidade e eficiência como um dos mais importantes princípios que deve nortear a administração pública.

A LRF teve papel significativo no sentido de destacar a importância da transparência para a gestão pública no Brasil. Segundo Castro (2010, p. 535):

No passado, a prestação de contas era assunto só dos tribunais. A LRF estabeleceu um processo de *accountability* (obrigação de prestar contas), quando exigiu publicidade, participação popular e demonstrações fiscais, com periodicidade menor que um ano, publicados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de vários demonstrativos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 48:

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

A Lei Complementar 131, de 2009, adicionou no parágrafo único do artigo 48, dispositivo que assegura a transparência também através de:

- I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O artigo 48-A dispõe que para os fins da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos, os entes da Federação disponibilização a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à:

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

Já o artigo 49 determina que “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

Apesar dos avanços introduzidos pela LRF, Gomes Filho (2005, p. 6), acredita que a ética formal, apesar de amparada pela Constituição de 1988, “está longe de impor ou mesmo estimular um compromisso mais ostensivo e mais fiel por parte dos gestores públicos brasileiros com a transparência”.

Na opinião do autor:

A Administração pública brasileira, apesar das suas ilhas de excelência, ainda é pouco ou nada transparente à sociedade, assumindo quase sempre uma postura de

resignação e inércia, quando não de desconfiança, em face de qualquer iniciativa da cidadania de conhecer por dentro a Administração. De fato, verifica-se um despreparo em relação a essa questão, que se pode atribuir não só aos gestores públicos, de modo geral, como à cidadania, no caso brasileiro. (GOMES FILHO, 2005, p. 6).

Gomes Filho (2005) destaca ainda que a transparência deve ser uma política organizacional e não incumbência de apenas alguns gestores do órgão público. O autor também defende que o desenvolvimento da tecnologia da informação oferece novas possibilidades de ganho de transparência pelas organizações, melhorando a qualidade das informações prestadas e ampliando o seu acesso pela população.

Paludo (2010, p. 184), salienta que as informações eletrônicas “facilitam e permitem o controle social, tanto no que se refere à fiscalização do uso de recursos públicos e combate à corrupção, quanto na redução das distâncias entre o discurso e o desempenho dos governos e as reais necessidades dos cidadãos e da sociedade”.

A atitude da Administração Pública deve ser proativa, publicando todas as informações referentes à gestão pública e à aplicação dos recursos públicos, conforme instruções da Controladoria-Geral da União (2010). Deve ainda facilitar o acesso dos cidadãos às informações, sem que seja necessário requisitar tais dados ou enfrentar qualquer tipo de obstáculo para obtê-los.

A Controladoria-Geral da União lançou em 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo principal é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

De acordo com o Portal da Transparência, o governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção já que induz os gestores públicos a agirem com responsabilidade e permite que a sociedade, bem informada, exerça o controle das ações de seus governantes. A transparência pública é essencial, pois permite o controle social, capacitando o cidadão e fortalecendo a gestão pública.

Destacam-se alguns dados disponíveis no Portal da Transparência (2012): informações sobre todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal; informações sobre gastos diretos do governo federal como compras, contratações de obras e diárias pagas; informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas; informações sobre receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por órgão e por categorias das receitas; informações sobre Convênios;

informações sobre a lista de empresas sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Além disso, estão disponíveis páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.

Segundo a Controladoria-Geral da União (2010, p.46) as seguintes ações podem ser implantadas para se atingir a transparência na gestão pública:

- criar um Portal da Transparência, na internet, nos moldes do Portal criado pela CGU;
- realizar reuniões abertas ao público;
- utilizar formas de consulta à sociedade antes da tomada de decisões, com audiências públicas;
- respeitar as opiniões e decisões tomadas pela população;
- elaborar e executar o orçamento público de forma participativa;
- divulgar em linguagem simples e compreensível as informações relacionadas à execução orçamentária e financeira, ou seja, demonstrar como o Governo gasta o dinheiro público;
- divulgar as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos públicos e seus resultados;
- oferecer serviços públicos pela internet, como obtenção de certidões, consulta a cadastro, marcação de consultas, pagamento de tributos, realização de matrículas escolares, entre outros;
- realizar licitações eletrônicas (pregões) por meio da internet;
- divulgar relação das empresas contratadas e dos contratos celebrados;
- adotar transparência total na administração, fornecendo prontamente todas as informações requeridas pelos cidadãos;
- estimular procedimentos que aprimorem a gestão e o arquivamento apropriado de todos os documentos públicos, de forma a facilitar o acesso futuro por parte dos cidadãos, implementando inclusive sistemas permanentes de gerenciamento e apresentação desses documentos.

A Controladoria-Geral da União destaca o papel dos Portais da Transparência no processo de aprofundamento da transparência na gestão pública, e salienta que estes devem trazer, numa linguagem simples e navegação amigável, dados detalhados sobre a aplicação dos recursos públicos, permitindo à população o efetivo acompanhamento e fiscalização da execução dos programas e ações do governo.

No entanto, segundo um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em 2011, muitos municípios do estado não tem site próprio da prefeitura. Quando estes municípios foram questionados a indicar o endereço de site onde disponibiliza informações na internet eles apontaram a página da FAMURS; a página do próprio TCE-RS; ou a página do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN.

2.3.1 Relatório resumido de execução orçamentária

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é um dos instrumentos de transparência apontados pela LRF. Segundo o artigo 52 da referida lei, o relatório abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

Segundo o artigo 52 da LRF o RREO deverá conter:

- I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:
 - a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
 - b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
- II - demonstrativos da execução das:
 - a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
 - b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
 - c) despesas, por função e subfunção.

Se os prazos estabelecidos pela lei não forem cumpridos o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito. Devem acompanhar o Relatório Resumido, segundo o artigo 53 da LRF, os demonstrativos da receita corrente líquida; das receitas e despesas previdenciárias; do resultado nominal e primário; das despesas com juros e dos restos a pagar.

Além disso, o relatório referente ao último bimestre do exercício deverá conter demonstrativos do atendimento ao disposto no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, com ressalva para as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica e aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Também deverá acompanhar o relatório do último bimestre o demonstrativo das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos e o demonstrativo da variação patrimonial. (§ 1º artigo 53 da LRF).

Segundo Castro (2010), o RREO tem o propósito de desdobrar as informações do Balanço Orçamentário nas dimensões econômica e funcional e, por complementar as informações do Balanço, sua elaboração deve se dar a partir dos saldos das contas do Plano de

Contas. “As novidades nas informações solicitadas e que fogem aos detalhes do Balanço Orçamentário ficaram por conta dos demonstrativos: Receita Corrente Líquida, Resultado Primário e Resultado Nominal” (CASTRO, 2010, p. 210).

2.3.2 Relatório de gestão fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é outro importante instrumento de transparência destacado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo o artigo 54 da LRF este relatório será emitido e assinado pelos titulares dos Poderes e órgãos ao final de cada quadrimestre. Além do titular, o relatório será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por cada órgão ou Poder. Deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, até mesmo por meio eletrônico.

Em conformidade com o artigo 55 da LRF relatório deve conter:

- I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
 - a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
 - b) dívidas consolidada e mobiliária;
 - c) concessão de garantias;
 - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
 - e) despesas de que trata o inciso II do art. 4^o;
- II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
- III - demonstrativos, no último quadrimestre:
 - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
 - b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
 - c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

O inciso II do artigo 4^o tratava das despesas com juros, mas foi vetado. O artigo 41 trazia a relação de despesas que poderiam ser inscritas em restos a pagar, no entanto também foi vetado. O inciso II do artigo 38 dispõe sobre a operação de crédito por antecipação de receita (ARO), esta deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez

de dezembro de cada ano. Na alínea *b* do inciso IV do artigo 38 está determinado que no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal as operações de ARO não serão computadas para efeito do inciso III do artigo 67 da Constituição (que veda a realização de operação de créditos que excedam o montante das despesas de capital); as operações de ARO realizadas por Estados e Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito com a instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo BACEN e; o BACEN deve manter sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e aplicar sanções cabíveis a instituição credora no caso de inobservância dos limites.

Castro (2010) enfatiza que o Relatório de Gestão Fiscal representa uma síntese dos limites impostos aos gestores públicos, a ser demonstrada na prestação de contas, indicando as ações da administração para se adequar aos vários limites impostos pela LRF. O autor também destaca como novidade do RGF a obrigatoriedade de: “assinatura dos dirigentes responsáveis pelos órgãos de controle interno como forma de validação das informações e a definição de que os órgãos representantes do Controle Interno são os responsáveis pela contabilidade e pela auditoria”. (CASTRO, 2010, p. 210).

São previstas sanções para o ente que deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto em lei. Se o relatório não for publicado no prazo de até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, garantido o acesso ao público, através de meio eletrônico o ente está sujeito à sanção prevista no § 2º do artigo 51 da LRF: “o descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária”. Além disso, a Lei nº 10.028/2000 no seu artigo 5º, inciso I constituiu infração administrativa deixar de divulgar ou enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições legais e a punição para esta infração é de (artigo 5º, inciso I, § 1º): “multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal”.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa teve por finalidade verificar se os municípios gaúchos publicaram em meio eletrônico o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, demonstrativos de transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos objetivos a pesquisa é descritiva. Para Gil (2010, p. 27), as pesquisas descritivas “têm como objetivo a descrição de características de determinada população”.

Quanto ao delineamento, a pesquisa é bibliográfica e documental. Segundo Gil (2010, p. 29), “a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado”. Foram utilizados na pesquisa bibliográfica livros, artigos, dissertações e leis, bem como fontes disponíveis na internet. A pesquisa documental, de acordo com Gil (2010, p. 30), “vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas [...]”.

A população-alvo é composta por 496 municípios, ou seja, o total de municípios do estado do Rio Grande do Sul. Não foi utilizada amostra. Desta forma pretendeu-se chegar ao número de municípios que publicaram todos os Relatórios de Gestão Fiscal e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária através do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN), no site do Tesouro Nacional.

A pesquisa foi realizada através de consultas ao site do Tesouro Nacional, no item “indicadores fiscais e de endividamento” dos municípios, no mês de novembro de 2012. O período escolhido para verificação dos dados foi o ano de 2010 e 2011, pois são exercícios já fechados.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é publicado por bimestre, portanto, são seis RREO por ano, um a cada bimestre. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é publicado por quadrimestre ou por semestre (no caso dos municípios optantes com população de até cinquenta mil habitantes), portanto são três RGF por ano ou dois, conforme o caso. A análise se deu da seguinte forma: se o município deixou de publicar o RREO em um bimestre ou o RGF em um quadrimestre ou semestre já foi considerado na pesquisa como município que não publicou todos os relatórios. Como municípios que publicaram todos os relatórios foram relacionados apenas os que publicaram o RREO de todos os bimestres e o RGF de todos os quadrimestres ou semestres.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa realizada verificou em 100% dos municípios gaúchos a publicação, no site do Tesouro Nacional, dos relatórios mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal como sendo instrumentos de transparência da gestão fiscal. Tais relatórios exigidos pela LRF são o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A LRF atribuiu ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a responsabilidade de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação através do artigo 32. Sendo assim, a STN divulga em sua página na internet informações para garantir acesso público aos dados relativos a encargos e saldos atualizados, extraídos dos balanços e relatórios fiscais encaminhados ao Tesouro Nacional pelos entes da Federação, por intermédio da Caixa Econômica Federal.

No site do Tesouro Nacional, no item Responsabilidade Fiscal, selecionando Prefeitura e Governos Estaduais, Indicadores Fiscais e de Endividamento, a STN divulga o RREO, o RGF, além de outros demonstrativos como o Balanço Anual e o COC Anual (o COC é o demonstrativo das operações de crédito que compõem o saldo da dívida consolidada). Além disso, é possível verificar a situação das operações de crédito que o ente possui em tramitação na Secretaria do Tesouro Nacional.

O Estado do Rio Grande do Sul possui 496 municípios e o município de Pinto Bandeira que elegeu prefeito e vereadores na eleição de outubro de 2012 e será o 497º município do estado. Para análise deste trabalho foram considerados 496 municípios já que Pinto Bandeira somente agora passará à condição de município.

O resultado da pesquisa no site do Tesouro Nacional apontou que 133 municípios do Rio Grande do Sul, representando 27% do total, deixaram de publicar pelo menos um relatório exigido pela lei, ou o RGF ou o RREO entre 2010 e 2011.

Pode-se visualizar a representação do resultado no Gráfico 1:

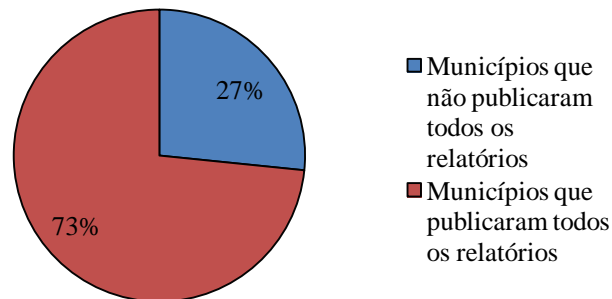


Gráfico 1 - Percentual de municípios e a publicação dos relatórios entre 2010 e 2011

Como o RREO deve ser publicado de forma bimestral e o RGF de forma quadrimestral ou semestral a prefeitura que deixou de publicar o RREO em um bimestre ou um RGF em um semestre ou quadrimestre foi considerada na pesquisa no percentual que deixou de publicar um dos relatórios, pois deixa de atender ao dispositivo de transparência imposto pela LRF.

Destes 133 municípios, 126 tem população inferior a 50 mil habitantes. Apenas Bento Gonçalves, Canguçu, Passo Fundo, Pelotas, Santana do Livramento, São Leopoldo e Venâncio Aires possuem população superior a 50 mil habitantes. Isso demonstra que os municípios pequenos são os que mais encontram dificuldades no cumprimento das exigências legais, visto que o preenchimento dos relatórios contábeis é um tanto complexo e muitas vezes as prefeituras carecem de contadores experientes em contabilidade pública.

A relação destes 133 municípios encontra-se apresentada no Quadro 1.

(continua)

MUNICÍPIOS	2011		2010	
	RREO	RGF	RREO	RGF
Aceguá	sim	sim	não	sim
Agudo	não	sim	sim	sim
Alto Feliz	sim	não	sim	sim
Ametista do Sul	não	sim	sim	sim
André da Rocha	não	sim	sim	sim
Anta Gorda	não	não	sim	sim
Arroio dos Ratos	não	sim	sim	sim
Áurea	não	não	sim	não
Barão	não	sim	sim	sim
Barão do Triunfo	não	sim	sim	sim
Barra do Guarita	não	não	sim	sim
Barra do Ribeiro	não	não	não	não
Barra do Rio Azul	sim	não	sim	sim
Bento Gonçalves	sim	sim	sim	não
Brochier	não	sim	sim	sim
Butiá	sim	sim	não	sim
Cambará do Sul	não	não	não	não
Candelária	não	sim	sim	sim
Cândido Godói	sim	sim	não	sim
Candiota	não	sim	sim	sim
Canela	não	sim	sim	sim
Canguçu	sim	sim	não	sim
Canudos do Vale	não	não	sim	sim
Capão do Cipó	não	sim	sim	sim
Capela de Santana	sim	não	sim	sim
Capivari do Sul	não	não	sim	sim
Casca	não	não	sim	sim
Cerrito	não	não	não	não
Cerro Grande	não	não	sim	sim
Cerro Largo	não	sim	sim	não
Chiapetta	não	sim	sim	sim
Chuí	não	não	não	não
Constantina	sim	não	sim	sim
Cristal do Sul	sim	não	sim	não
Cruzaltense	não	não	sim	sim
Cruzeiro do Sul	não	sim	sim	sim
Dezesseis de Novembro	não	não	não	não
Dois Irmãos das Missões	não	não	sim	sim
Eldorado do Sul	sim	não	sim	sim
Esperança do Sul	não	não	sim	sim
Espumoso	não	não	não	não
Estrela Velha	não	sim	sim	sim
Faxinal do Soturno	não	sim	sim	sim
Feliz	não	sim	sim	não
Fortaleza dos Valos	não	sim	sim	sim
Garibaldi	sim	sim	sim	não
Getúlio Vargas	sim	sim	não	sim
Glorinha	sim	não	sim	sim
Gramado Xavier	não	não	sim	sim
Guarani das Missões	não	sim	sim	sim
Harmonia	não	sim	sim	sim
Herval	não	sim	sim	sim
Horizontina	não	sim	não	sim
Ibarama	não	não	sim	sim
Ibirubá	sim	sim	sim	não
Independência	sim	não	sim	sim
Itaí	não	sim	sim	sim
Itacurubi	não	sim	sim	sim
Itati	não	não	não	não
Jaboticaba	não	não	sim	sim
Jacutinga	não	sim	não	sim
Jaquirana	não	não	não	não
Lagoa Bonita do Sul	não	não	sim	sim
Lavras do Sul	não	sim	sim	sim
Machadinho	sim	sim	sim	não
Mampituba	sim	sim	não	sim
Maquiné	não	sim	sim	sim
Maratá	não	sim	sim	sim

(conclusão)

MUNICÍPIOS	2011		2010	
	RREO	RGF	RREO	RGF
Mariana Pimentel	não	não	sim	sim
Mato Leitão	não	não	sim	sim
Morro Redondo	sim	não	sim	sim
Muitos Capões	não	não	não	sim
Nova Bassano	não	sim	sim	sim
Nova Pádua	não	sim	sim	sim
Nova Palma	sim	não	sim	sim
Nova Prata	não	sim	sim	sim
Novo Barreiro	não	não	não	sim
Palmares do Sul	não	não	sim	sim
Pantano Grande	não	sim	sim	sim
Passo Fundo	sim	sim	não	sim
Pedras Altas	não	sim	sim	sim
Pejuçara	sim	sim	sim	não
Pelotas	não	não	não	não
Pinhal	sim	não	sim	não
Piratini	não	sim	sim	sim
Planalto	não	sim	sim	sim
Porto Mauá	não	sim	sim	sim
Porto Vera Cruz	não	não	sim	sim
Pouso Novo	não	não	não	não
Protásio Alves	não	não	sim	sim
Quaraí	não	não	não	não
Redentora	não	sim	sim	sim
Restinga Seca	sim	não	sim	sim
Rio dos Índios	não	sim	sim	sim
Roca Sales	sim	sim	sim	não
Rodeio Bonito	não	sim	sim	sim
Rolador	não	sim	sim	sim
Rosário do Sul	não	sim	sim	sim
Salvador das Missões	não	não	sim	sim
Santana da Boa Vista	não	sim	sim	sim
Santana do Livramento	não	não	não	não
Santiago	não	sim	sim	sim
São Francisco de Assis	sim	não	sim	sim
São Francisco de Paula	não	sim	sim	sim
São Jerônimo	não	não	sim	sim
São João do Polêsine	não	não	sim	sim
São José das Missões	não	não	sim	sim
São José do Inhacorá	não	sim	sim	sim
São Leopoldo	sim	não	sim	sim
São Nicolau	não	sim	sim	sim
São Pedro do Butiá	não	não	sim	sim
Sarandi	não	sim	sim	sim
Sertão	sim	não	sim	sim
Tapejara	não	não	sim	sim
Tapera	não	sim	sim	sim
Tenente Portela	sim	não	sim	sim
Três Cachoeiras	sim	sim	não	sim
Três Forquilhas	não	não	não	não
Três Palmeiras	não	sim	sim	sim
Tucunduva	não	não	sim	sim
Tupandi	não	não	sim	sim
Tuparendi	não	não	sim	sim
Ubiretama	não	sim	sim	sim
Venâncio Aires	sim	sim	sim	não
Vicente Dutra	sim	sim	sim	não
Vila Flores	sim	não	não	sim
Vila Nova do Sul	não	sim	sim	sim
Vista Alegre	não	não	sim	sim
Vista Alegre do Prata	não	sim	sim	sim
Vista Gaúcha	sim	não	sim	sim
Vitória das Missões	sim	sim	não	sim
Westfália	não	não	não	não
Xangri-lá	não	sim	sim	sim

Quadro 1 – Relação de municípios que não publicaram todos os relatórios

Verifica-se na Tabela 1 a distribuição de falhas na publicação por tipo de relatório e por ano. É possível observar que no ano de 2010 apenas 41 municípios deixaram de publicar um dos relatórios. Já no ano de 2011 esse número chega 116 municípios. Do total, 24 municípios apresentaram falta de um dos relatórios (RREO ou RGF) nos dois anos pesquisados.

Tabela 1 - Quantidade de municípios que não publicaram todos os relatórios por ano

Relatórios publicados no SISTN	2010	2011
Falta Relatório Resumido de Execução Orçamentária	13	53
Falta Relatório de Gestão Fiscal	14	18
Falta os dois Relatórios	14	45
Total	41	116

Observa-se na Tabela 1 que na maioria dos casos falta um RREO (em 2011 foram 53 municípios que deixaram de publicar o RREO de pelo menos um bimestre), em segundo lugar destaca-se o número de municípios onde falta no mesmo período um RREO e um RGF (em 2011 foram 45 municípios nesta situação).

Em 14 municípios do Rio Grande do Sul falta um RREO e um RGF nos dois períodos, em 2010 e 2011. Destes, 10 municípios não apresentaram o RREO de nenhum bimestre nos dois anos e também não publicaram o RGF de nenhum quadrimestre ou semestre nos dois períodos. Esses municípios são: Chuí, Cerrito, Dezesseis de Novembro, Itati, Jaquirana, Quaraí, Pelotas, Pouso Novo, Santana do Livramento e Três Forquilhas.

Dentre os 10 municípios que não tem nenhum RREO e nenhum RGF publicados no SISTN em 2010 e 2011, oito tem site próprio da prefeitura onde apresentam alguns demonstrativos e relatórios de gestão fiscal, no entanto a maioria deles apresenta informações incompletas. Dois municípios não possuem site próprio da prefeitura: Itati e Três Forquilhas.

O resultado desta pesquisa aponta que 27% dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul não publicaram no site do Tesouro Nacional, através do SISTN, pelo menos um dos relatórios exigidos por lei. Como a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável por verificar os limites e condições para contratação de operação de crédito, ela exige que o município faça a publicação dos relatórios que estão fora do prazo antes de dar a autorização para contratar. Portanto, muitos municípios do Rio Grande do Sul, que tem operações de

crédito contratadas recentemente, podem estar com a publicação dos relatórios em dia apenas para obter a autorização no momento da contratação do financiamento.

Embora um número considerável de municípios, cerca de 73% do total, publicou todos os relatórios no site do Tesouro Nacional, a motivação principal destes municípios deveria ser garantir a transparência de sua gestão fiscal a todos os cidadãos e não apenas cumprir uma obrigação. Nesse quesito, a LRF foi um avanço a situação que existia antes, pois regulamentou a questão da transparência da gestão fiscal. No entanto, a lei apenas criou uma obrigação, falta despertar no gestor público o desejo de informar, de dar transparência a suas ações.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Embora a transparência possa parecer algo inerente à Administração Pública este é um tema relativamente recente na cultura brasileira. Com a promulgação da Constituição de 1988 e a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2001, a transparência passou a ter maior destaque e a fazer parte da rotina dos gestores públicos. A defesa do interesse coletivo e a possibilidade de participação da sociedade no governo são as principais metas da transparência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu alguns instrumentos de transparência, dentre eles o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Este estudo teve por objetivo verificar, junto à Secretaria do Tesouro Nacional, se os municípios do Estado do Rio Grande do Sul publicam em meio eletrônico tais relatórios, conforme exigência da LRF. Atingiu-se o objetivo de conferir a publicação dos relatórios dos 496 municípios gaúchos.

Constatou-se que dos 496 municípios do Rio Grande do Sul, 133 municípios não publicaram todos os relatórios previstos na lei. Isto representa um percentual de 27% dos municípios, ao passo que 73% dos municípios publicaram todos os relatórios. Pode-se perceber, com o resultado desta pesquisa, que a Lei de Responsabilidade Fiscal representou papel fundamental para a transparência da gestão fiscal na medida em que obrigou os entes a publicar os relatórios contábeis em meio eletrônico e de acesso público. Cabe salientar que este estudo limitou-se a avaliar apenas dois instrumentos de transparência da gestão fiscal exigidos pela LRF, e ainda, em apenas um meio de divulgação, a internet e mais especificadamente o site do Tesouro Nacional.

Verificou-se ainda que dos 133 municípios que não publicaram todos os relatórios, 126 tem população inferior a 50 mil habitantes. Esse dado pode indicar que os municípios pequenos têm mais dificuldades em cumprir as exigências legais quanto à emissão dos relatórios. Muitas vezes as prefeituras carecem de recursos e pessoal qualificado, os contadores são terceirizados ou não tem pleno conhecimento e experiência na contabilidade pública, o que dificulta o preenchimento dos documentos.

Com relação a trabalhos futuros, sugere-se ampliar a pesquisa e verificar se os relatórios são enviados ao Tribunal de Contas do Estado ou são disponibilizados nos sites dos municípios. Também poderia ser realizada uma pesquisa com os municípios que não

publicaram todos os relatórios, com entrevistas e questionários, para buscar esclarecer os motivos pelos quais estes municípios não publicam todos os demonstrativos.

Mesmo sabendo das dificuldades de alguns municípios, acredita-se que a transparência deveria receber maior atenção por parte dos gestores públicos. Muitas vezes ela é tratada apenas como uma questão de atender as exigências legais. A LRF não garante a transparência na Administração Pública, mas foi um passo muito importante nesse sentido. Ainda é preciso que se crie uma cultura de transparência no Brasil, tanto por parte dos cidadãos, conhecendo e cobrando seus direitos como por parte dos administradores para que tenham o interesse em informar.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 05 dez. 2012.

CASTRO, D. P. de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão**. São Paulo: Atlas, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão. **Orientações para o gestor municipal**. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2010.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, S. G.; ARAÚJO, E. **Responsabilidade Fiscal – Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000**. In: Publicações BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/>. Acesso em: 10 set. 2012.

GIAMBIAGI, F. À procura de um consenso fiscal: o que podemos aprender com da experiência internacional? In: **Textos para Discussão**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/>. Acesso em: 20 set. 2012.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES FILHO, A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago. Santiago: [s.n.], 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Manual do Gestor Público. **Um guia de orientações ao gestor público.** Porto Alegre: Corag, 2009.

IBGE. **Censo 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública: atividade financeira do Estado, planejamento e orçamento.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PALATNIK, B.; SILVEIRA, R. F. Responsabilidade Fiscal – Controle de Déficit e de Dívida na União Européia: reflexões para a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Publicações BNDES.** Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/>. Acesso em: 02 nov. 2012.

PALUDO, A. V. **Administração Pública: teoria e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. **Informações.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

TESOURO NACIONAL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Indicadores Fiscais e de Endividamento.** Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=96&child=1&lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Levantamento das informações disponibilizadas na rede mundial de computadores pelos legislativos e**

executivos municipais do RS. Disponível em:
<<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em: 01 nov. 2012.