

**Universidade Aberta do Brasil
Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização a Distância em Gestão Pública Municipal**

**A PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS
DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: O PORTAL DA
TRANSPARÊNCIA.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Bianka Denise Silveira

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**A PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS
DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: O PORTAL DA
TRANSPARÊNCIA.**

Por

Bianka Denise Silveira

**Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão
Pública modalidade EAD, área de concentração: Gestão Pública Municipal
da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS) como requisito
parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.**

Orientadora: Profa. Dra. Kelmara Mendes Vieira

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**Universidade Aberta do Brasil
Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização a Distância em Gestão Pública Municipal**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova
a Monografia de Especialização**

**A PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS
DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: O PORTAL DA
TRANSPARÊNCIA.**

**elaborada por
Bianka Denise Silveira**

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

COMISSÃO EXAMINADORA:

**Profa. Dra. Kelmara Mendes Vieira
(Presidente/Orientadora)**

**Prof. Dr. Breno Augusto Diniz Pereira (UFSM)
(Membro 1)**

**Prof. Dr. Mauri Leodir Lobler (UFSM)
(Membro 2)**

Santa Maria, 09 de setembro de 2011.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Abrahão Silveira (in memoriam) e Iara Silveira,
Que sempre me deram apoio e incentivo.
Aos meus irmãos e amigos, em especial
À Ediane pela compreensão e paciência dedicada.
E a minha afilhada Carolina,
Pois com você meu mundo é melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por iluminar os meus caminhos;
À Universidade Aberta do Brasil, pela oportunidade concedida
para minha qualificação profissional;
Aos colegas da Prefeitura de São Leopoldo, que ao longo do curso, foram
solidários e colaboraram para a realização de diversas tarefas;
Aos colegas da Prefeitura, técnicos e contadores, que contribuíram
para a realização da pesquisa indispensável para a conclusão deste trabalho.

“É melhor tentar e falhar, que preocupar-se e ver a vida passar.
É melhor tentar ainda que em vão, que sentar-se fazendo nada até o final.
Eu prefiro na chuva caminhar, que em dias tristes em casa me esconder.
Prefiro ser feliz, embora louco, que em conformidade viver”.

(Martin Luther King)

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo verificar se a gestão do Município de São Leopoldo assegura, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência, a ampla acessibilidade às contas públicas municipais disponibilizadas por meio do Portal da Transparência. A gestão transparente deve priorizar o acesso às informações de forma compreensível para todo o cidadão, para que exerça sua cidadania. Governantes e governados devem compartilhar escolhas que envolvam as questões de interesse público. Para tanto, devem ser oferecidas ferramentas acessíveis, com suporte tecnológico em sistemas de informações, para que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal sejam cumpridas no que tange à publicidade e à transparência das contas públicas. Assim, o valor das informações deve ser definido pelos cidadãos, na medida em que interpretar os dados, avaliar intenções e a implementação das políticas públicas. Nesse contexto, o estudo sobre o Portal da Transparência de São Leopoldo torna-se relevante, pois permite identificar se as contas públicas apresentam a devida publicidade e transparência. Com intuito de assegurar o entendimento a respeito do tema foram aplicados questionários a servidores municipais que pertencem à equipe técnica, composta por contadores e técnicos contábeis. Verificou-se então, que a gestão do Município de São Leopoldo assegura, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência à acessibilidade às contas públicas municipais por meio do Portal da Transparência. Destaca-se relevante o elenco de sugestões para ampliar a acessibilidade ao Portal apontada como resultado desta pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: contas públicas; publicidade; transparência; Portal da Transparência.

ABSTRACT

This work has as main objective to verify if the management of São Leopoldo shall, in compliance with the principles of publicity and transparency, broad accessibility to municipal public accounts available through the Transparency Portal. The transparent management should prioritize access to information in a manner understandable to all citizens, to exercise their citizenship. Rulers and the ruled must share choices with issues of public interest. To that end, accessible tools should be provided with technical support in information systems, so that the Federal Constitution of 1988 and Fiscal Responsibility Act are met in regard to publicity and transparency of public accounts. Thus, the value of information must be set by the citizens, to the extent that interpret the data, assess intentions and implementation of public policies. In this context, the study on the Transparency Portal of St. Leopold becomes relevant, since it identifies whether the public accounts have the appropriate disclosure and transparency. In order to ensure understanding of the issue were applied questionnaires to municipal employees who belong to the technical team, composed of accountants and accounting technicians. It soon became apparent that the management of São Leopoldo shall, in compliance with the principles of publicity and transparency accessibility to municipal accounts through the Transparency Portal. It stands out the cast of relevant suggestions to expand the accessibility to the Portal as a result of this research pointed.

KEYWORDS: public accounts; publicity; transparency; Transparency Portal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
1.1 Tema e delimitação.....	10
1.2 Problema de pesquisa.....	10
1.3 Objetivos.....	11
1.3.1 Objetivo geral.....	11
1.3.2 Objetivos específicos.....	11
1.4 Justificativa.....	12
1.5 Sistematização do trabalho.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 Lei de responsabilidade fiscal: gestão responsável.....	14
2.1.1 Os alicerces da lei de responsabilidade fiscal.....	16
2.1.1.1 O planejamento.....	17
2.1.1.2 A transparência.....	18
2.1.1.3 O controle.....	19
2.1.1.4 A responsabilidade.....	20
2.1.2 A publicidade e a transparência da contas públicas.....	21
2.1.2.1 O princípio da publicidade.....	22
2.1.2.2 O princípio da transparência.....	25
2.2 O portal da transparência.....	30
2.2.1 O portal da transparência do município de São Leopoldo.....	32
3 MÉTODO DA PESQUISA.....	36
3.1 Tipo de pesquisa.....	36
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
ANEXO A – QUESTIONÁRIO.....	50

1 INTRODUÇÃO

Atualmente busca-se implantar uma administração pública gerencial em substituição ao antigo modelo burocrático. Uma gestão pública mais transparente torna os governos mais democráticos e a melhor forma de fiscalização é uma opinião pública bem informada. Dessa forma, visa-se promover uma abertura ao acesso às informações sobre finanças públicas, pois a transparência é a melhor forma de impedir atos viciados ou mascarados da administração pública.

O direito às informações para a sociedade deve ser amplo e compreendido como um conjunto visando garantir a plena transparência nas atividades da administração pública e na aplicação dos recursos públicos. Portanto, o controle social deve ser exercido para que a comunidade fiscalize que o ato do administrador público esteja de acordo com a lei.

Este trabalho visa estudar a gestão pública municipal focando a publicidade e a transparência das contas públicas, considerando a legislação vigente e as formas de gestão atuais. A gestão transparente deve priorizar o acesso às informações de forma compreensível para todo o cidadão e também pela possibilidade de sua participação no governo, por ser um direito constitucional.

Uma vez que, a receita pública é oriunda dos cidadãos na forma de contribuintes, a mesma sociedade que recolhe tributos tem o direito de exigir respostas às suas necessidades. E também deseja resultados através de uma eficiente aplicação destes recursos, na prestação de serviços públicos com qualidade e com transparência na gestão destes recursos.

Assim, além de exercer o direito do voto para eleger o administrador público, a comunidade organizada, em nome da cidadania, tem efetiva oportunidade de participar do processo de administração pública plenamente.

1.1 Tema e delimitação

O alvo deste estudo é a publicidade e a transparência das contas públicas do Município de São Leopoldo. Diversos recortes sobre esse tema poderiam ter sido feitos, visto a abrangência e relevância do mesmo nos dias atuais. Fez-se a opção por focar a opinião e entendimento dos servidores públicos que compõem a equipe técnica, formada por contadores e técnicos em contabilidade do município, a respeito do cumprimento das exigências legais e acessibilidade das informações através do Portal da Transparência.

Saliente-se também que, não está em questão a análise do conteúdo das informações disponibilizadas, mas sim os critérios de publicidade e de transparência apresentados, assim como a possibilidade de utilização das mencionadas informações para fins gerenciais e de controle social sobre a administração pública de São Leopoldo.

1.2 Problema de pesquisa

De acordo com os instrumentos de transparência de gestão fiscal estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, devem ser consideradas as experiências de gestão pública municipal com as práticas: nas audiências públicas, onde os cidadãos interessados são convidados a discutir decisões a serem tomadas pela administração pública, que podem afetar o seu dia-a-dia, e a participação na avaliação do cumprimento das metas estabelecidas; e na elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), com a participação na definição dos investimentos a serem realizados no Município, planejando-se assim o futuro das cidades, a partir de suas necessidades.

A gestão transparente deve priorizar o acesso às informações de forma compreensível para todo o cidadão e também a possibilidade de sua participação no governo, por ser um direito constitucional, devendo ir além de publicação de relatórios técnicos em que nem sempre as demonstrações das contas são

transparentes e esclarecedoras ao público em geral. Assim, o problema de pesquisa deste trabalho é: “Numa visão técnica, a gestão do município de São Leopoldo ao aplicar os princípios da publicidade e da transparência nas contas públicas, por meio do Portal da Transparência, assegura a ampla acessibilidade com efetiva clareza as informações disponibilizadas?”

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Verificar se a gestão do Município de São Leopoldo assegura, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência, a ampla acessibilidade às contas públicas municipais disponibilizadas por meio do Portal da Transparência.

1.4 Objetivos específicos

- Analisar se a relevância e a confiabilidade das informações disponibilizadas possibilitam a utilização das mesmas para fins de decisões gerenciais;
- Examinar se existe transparência através dos critérios utilizados para disponibilizar as informações no Portal da Transparência;
- Reconhecer a necessidade de maior clareza, considerando a compreensibilidade das contas públicas por meio da linguagem e da apresentação das informações, constantes no Portal da Transparência.

1.4 Justificativa

O acesso às informações é indispensável para que a população exerça sua plena cidadania, pois é necessário conhecer para poder usufruir seus direitos. Em um Estado democrático as ações do governo devem ser de amplo conhecimento dos cidadãos, pois afetam diretamente o seu dia a dia. Governantes e governados devem compartilhar as escolhas que envolvam as questões de interesse público. Para tanto, devem ser disponibilizadas ferramentas acessíveis para que de fato a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal sejam cumpridas no que tange à publicidade e à transparência das contas públicas. É fundamental que a sociedade tenha conhecimento da prestação de contas de seu governo, que saiba o que foi arrecadado e de que forma foi aplicado o orçamento público.

Entretanto, só publicidade não é suficiente à sociedade. As informações devem ser disponibilizadas com transparência, não bastam números é preciso ter condições de interpretá-los. A transparência no trato da coisa pública deve ser requisito de aprovação ou não da administração de nossos gestores públicos.

O aperfeiçoamento da transparência das contas públicas busca suporte tecnológico em variados sistemas de informações para cumprir as exigências legais em vigor. Uma gestão transparente das contas públicas permite um maior envolvimento da população que demanda por qualidade nos serviços públicos. Assim, o valor das informações será definido pelos cidadãos, na medida em que puder interpretar os dados, avaliar intenções e prioridades de governo e a implementação das políticas públicas. Para tanto, é fundamental possibilitar maior clareza, para propiciar a devida transparência, nas informações constantes no Portal da Transparência com a finalidade de que a gestão do Estado de direito fortaleça a democracia.

1.5 Sistematização do trabalho

O presente trabalho está estruturado em duas partes: a primeira refere-se à revisão teórica e a segunda, a apresentação da pesquisa e respectiva análise de dados. Na revisão teórica são desenvolvidos em três. No Capítulo I – na Introdução apresentam-se o tema, o objetivo geral e os específicos, a justificativa, assim os demais aspectos necessários para a apresentação deste trabalho. No Capítulo II são mostrados os conceitos indispensáveis à compreensão do objetivo deste trabalho, os aspectos relevantes da legislação vigente inerente a esta pesquisa e a definição dos princípios da publicidade e da transparência. O Capítulo III, por sua vez, aborda o tema fundamental: o Portal da Transparência, mesclando informações pertinentes tanto à legislação que fundamenta o mesmo, quanto às características da ferramenta disponibilizada para livre acesso público. E por fim, na parte da apresentação da pesquisa, o Capítulo IV evidencia a pesquisa qualitativa realizada com servidores municipais, no intuito de verificar a acessibilidade desta ferramenta de informática.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho, inicialmente, buscou resgatar as bases da legislação vigente que dão amparo à temática do mesmo. Antes de apresentar o referido Portal da Transparência, resgatam-se o significado de termos como planejamento, controle, responsabilidade, publicidade, transparência, entre outros intimamente ligados à gestão pública.

Para elaboração desta pesquisa, não foi tomado partido, respeitando-se a opinião de diversos autores consultados a cerca dos tópicos relacionados. Indispensavelmente, foram priorizados os aportes baseados na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para que sejam cumpridas no que tange à publicidade e à transparência das contas públicas. É fundamental que a sociedade tenha conhecimento da prestação de contas de seu governo, e possa ter livre acesso às informações indispensáveis para formação de sua opinião como integrante de uma sociedade democrática.

2.1 Lei de responsabilidade fiscal: gestão responsável

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) está fundamentada nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal, mas especificamente no artigo 165, §9º, onde está expressada a intenção do legislador de promover uma administração financeira eficiente, visando atender ao critério de maior controle da sociedade sobre o Estado.

O poder executivo federal, conforme Castro (2000, p. 17), ao propor o projeto que deu origem à Lei Complementar 101/2000, baseou-se no argumento de que a medida fazia parte do conjunto de estratégias componentes do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, mas também propunha implicitamente o objetivo de ampliar a arrecadação de recursos e racionalizar seu emprego, a fim de cumprir compromissos nacionais relativos à dívida externa e às exigências oriundas do FMI – “Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal – Declaração de Princípios”, do Banco Mundial e dos Estados Unidos da América (organismos financeiros internacionais credores de nosso país).

No entanto, Haury (2001) discorda dos argumentos de Castro (op. cit), pois independentemente do que pretenda qualquer entidade internacional, uma lei plenamente aprovada pela esmagadora maioria de três quintos do Congresso, evidencia a manifestação de repúdio da sociedade brasileira à forma de administração irresponsável dos recursos públicos, arrecadados como impostos e contribuições. Para o autor, esta lei é um 'grito' de basta ao desperdício, à falta de informações sobre o destino de contribuições dos cidadãos brasileiros, à ausência de compromissos com resultados e, principalmente, à impunidade pelo descaso no trato com a coisa pública.

Se existem autores que criticam a LRF, com o pressuposto de que a mesma agride o princípio do pacto federativo, interferindo na autonomia de Estados e municípios, Haury (2001) discorda, uma vez que o único órgão competente para decidir sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos legais, que é o Supremo Tribunal Federal. O autor acrescenta que, no caso específico da LRF, o Supremo Tribunal Federal, claramente, se manifestou favorável à adequação dos pontos questionados à nossa Constituição.

Por certo que, os termos da Lei Complementar nº 101/2000 orientam-se para o objetivo básico de regular a responsabilidade na gestão fiscal. Fato este que permeia um significativo passo ao processo de modernização do país, encaminhando o administrador a zelar pelas finanças públicas, propiciando transformações na cultura administrativa e nas práticas de gestão cooperadas com a sociedade civil.

Assim sendo, Figueiredo (2001) reflete que o principal elemento distintivo da LRF é estabelecer um novo padrão fiscal no país, configurando o que, para muitos, significa um choque de moralidade na gestão pública, pois enseja a responsabilização pelos gastos e demais providências de natureza administrativa. Além de tratar de uma proposta que, simultaneamente, favorece e depende do engajamento da sociedade, sob pena de sucumbirmos aos obstáculos que comprimem à transformação substantiva na gestão pública. O referido autor alerta para o fato de que, em caso de a sociedade não se mobilizar para fazer valer a força transformadora da LRF, poderemos perder a oportunidade ímpar de implementar padrão de conduta pública norteado pela eficiência, responsabilidade e transparência.

É importante ressaltar que, a LRF não exige mais do que lisura e correção administrativa; isto é, não demanda qualquer iniciativa diferente do que deveria ocorrer em qualquer gestão comprometida com o bom uso dos recursos da população. Apesar de que, inicialmente, alguns gestores públicos defendam a necessidade de limites temporais à sua eficácia, pois alegam necessitar de adaptações e ajustes nas estruturas organizacionais e respectivos procedimentos.

Embora não seja unanimidade entre os gestores da coisa pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal visa estabelecer princípios norteadores de um regime de gestão fiscal responsável, devendo ser operacionalizada através de normas e regras, a serem observadas em todas as esferas da administração, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Assim, compreendendo também as respectivas administrações (direta, autárquicas, fundacionais e empresas públicas).

2.1.1 Os alicerces da lei de responsabilidade fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal apóia-se sobre quatro pilares para assim alcançar seus objetivos. São eles: o Planejamento, a Transparência, o Controle e a Responsabilidade. Estes nada mais são que os requisitos para uma boa administração pública.

Atualmente, parecem que estes requisitos tiveram revigorado impulso, dado o alto grau de endividamento dos entes da federação e também devido à democratização e necessidade de maior participação e controle da sociedade, já que a mesma suporta elevada carga tributária, sem a correspondente contrapartida em termos de prestação de serviços, como saúde, segurança, educação, saneamento, transporte público, entre outros.

O planejamento é o responsável pelo suporte técnico à gestão fiscal, através de instrumentos como o Plano Plurianual - PPA (mesmo vetado o artigo 3º da Lei, o PPA é exigência constitucional), a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária - LOA. Através destes, existirão as condições para programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias.

Ao seu tempo, a transparência apresentará à sociedade diversos mecanismos de âmbito democrático, entre os quais merecem destaque: a participação em audiências públicas e a divulgação das informações gerenciais, através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, bem como do Portal da Transparência.

Por sua vez, o controle deverá ser capaz de possibilitar o efetivo comando legal, fiscalizando para que as atividades administrativas sejam executadas em conformidade com as normas vigentes. De fato, a fiscalização deve ser rigorosa e contínua, cobrando atenção de seus executores, e especial, dos tribunais de contas.

Já a responsabilidade, como último alicerce, tem sua importância ao impor ao gestor público o cumprimento da lei, ao responsabilizá-lo sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria LRF e em outros dispositivos legais, conforme descrito no artigo 73 desta Lei Complementar.

2.1.1.1 O planejamento

Com o intuito de atingir o bem comum, o “planejamento” é a ferramenta básica para que o Estado alcance o seu objetivo principal, definindo as metas prioritárias e os métodos operacionais que garantam, no devido tempo, os recursos e a estrutura necessários para executar suas ações (programas, planos, projetos e atividades) relevantes e de interesse público.

A prática do planejamento como medida de racionalização administrativa é indispensável para o cumprimento efetivo das funções governamentais. Atualmente, numa visão progressista, o planejamento passa a ser definido como um instrumental técnico e político, devendo garantir qualidade nos resultados das ações empreendidas e definindo prioridades sociais relevantes, que corram ao encontro do interesse da maioria.

A partir da LRF foram determinadas novas dimensões para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para a Lei Orçamentária Anual, que passaram a ser discutidos e elaborados em conjunto com a sociedade. Assim, o planejamento descentralizado é acrescido de dados significativos, para suas metas e prioridades, incluindo limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesa, inclusive com

pessoal e seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito (também as relativas à antecipação de receita orçamentária – ARO) e para a concessão de garantias. Seguindo essa orientação, o planejamento assume nova e fértil fisionomia, pois a LRF preconiza que todos os entes da federação elaborem planos de desenvolvimento mais efetivos para alcançar os resultados ensejados.

2.1.1.2 A transparência

A Lei de Responsabilidade Fiscal, na seção I do capítulo IX ampara o dever de transparência das contas públicas, assim como o disposto no art. 37 da Constituição da República, elucida o princípio da publicidade. Nesse ensejo, a publicidade é definida como a divulgação oficial do ato, para conhecimento público e início de seus efeitos externos, formalizando então, o requisito de eficácia e o controle da moralidade dos atos administrativos, em especial, no tocante ao aspecto financeiro.

Nesse contexto, o art. 48 da LRF assegura que a transparência é representada através da divulgação ampla, incluindo os mais variados meios de comunicação e Internet, de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; além de relatórios de prestações de contas e com seus respectivos pareceres prévios; relatórios resumidos da execução orçamentária e relatórios de gestão fiscal, bem como das versões simplificadas de tais documentos.

Saliente-se que, regulamentação e garantias legais não são plenamente suficientes para atingir a efetiva transparência da gestão da coisa pública. Destaque-se que, é também preciso haver governantes com perfil de estadista, dotados de princípios éticos e de filosofia participativa, para disponibilizar as informações que supram, ao menos oportunamente, os interesses e anseios da população.

Apenas pelo breve recorrido já é evidente a importância da transparência na gestão pública, considerando as inovações que regem os atuais modelos de governos democráticos. Portanto, sendo a transparência o tema deste trabalho, merecerá ser abordada em capítulo específico.

2.1.1.3 O controle

Os sistemas de controle devem ser capazes de tornar efetivo e factível o comando legal, fiscalizando a direção da atividade administrativa para que ocorra em conformidade com as novas normas (CASTRO, 2000). O controle (fiscalização) da gestão financeira é uma tarefa árdua que necessita de amplo apoio para funcionar corretamente. Os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental para o controle da Administração Pública por vezes sendo considerado um quinto poder – além do executivo, judiciário, legislativo e o Ministério Público. À luz de Castro (2000), os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo, com função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública, sem vínculos com qualquer Poder e independentes da entidade fiscalizada, O autor evidencia que, não pode ser confundida a função do Tribunal de Contas, de auxiliar o Poder Legislativo, com a sua própria natureza.

A LRF, em seu art. 56 e seguintes, na seção referente à Prestação de Contas, determina que o controle será exercido pela própria administração pública, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Conselho de Gestão Fiscal, Banco Central, Ministério Público, Poder Judiciário e, principalmente, pela sociedade em geral. É necessário que, a partir do esforço despendido para verificar os dados, o processo decisório possa ser influenciado, para que o controle alcance sua finalidade.

No art. 58, da referida lei, elucida os procedimentos a serem desenvolvidos por cada ente público, ara fins de prestação de contas, destacando os procedimentos com intuito de fiscalizar as receitas e de combater à sonegação. Ressalta ainda, em seu art. 59 o ânimo de consolidar meios de controle, já reconhecidos pelo texto constitucional, relacionados à fiscalização da gestão fiscal. Assim, pelo compartilhamento de competência, determina que o poder legislativo, em conjunto com o Tribunal de Contas, realize o controle externo, enquanto que o controle interno caberá aos respectivos poderes.

A competência do controle interno, já exigido no artigo 74 da CF, de acordo com o art. 59 da LRF é fiscalizar o cumprimento de suas normas, enfatizando, o alcance das metas estabelecidas no Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, na Lei Orçamentária Anual – LOA e às providências a serem

tomadas para reconduzir os montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos seus respectivos limites.

Em consonância com LRF, um Conselho de Gestão Fiscal implementará o controle e o acompanhamento da gestão fiscal, constituído por representantes de todos os poderes e esferas governamentais, pelo Ministério Público e por entidades representativas da sociedade. Esse órgão terá ações de cunho prático, a fim de efetivar a operacionalidade da Lei nº 101/2000.

2.1.1.4 A responsabilidade

A Lei Complementar 101/2000 e outros diplomas legais, consoante dispõe o artigo 73 da LRF, impõem respeito à regulamentação e prevê sanções inseridas na própria lei. Neste prisma, a LRF nada mais é do que um código de condutas a ser obedecido pelos gestores públicos. Mas críticos a limitam a uma espécie de punição aos ordenadores de despesa, defendendo que o exercício da discricionariedade já é inerente ao cargo público de direção. É verídico que, vislumbram-se aspectos positivos, em particular no que concerne às normas essenciais para a boa prática gerencial e responsável de recursos públicos.

A “responsabilidade” pode assim ser esclarecida por Motta (2000, p. 51):

A responsabilidade passa, com a LRF, a ser personificada e personalizada, - sem prejuízo do princípio da impessoalidade da gestão, - otimizando não só o cumprimento da vontade do povo, consagrado no orçamento pelos seus legítimos representantes, quanto pela tutela legal, que se de um lado imputa sanções, - na Lei de Responsabilidade Fiscal ao ente federado ou empresa estatal dependente que não cumprir aos ditames da responsabilidade fiscal -, mas dá espaço para a ação do controle definir o agente que por meio da pessoa jurídica violou a norma e alcançá-lo.

Sanções tanto de natureza institucional quanto individual estão previstas na Lei Complementar nº 101/2000. Entre as “institucionais”, pode ser mencionada a “proibição de recebimento de transferências voluntárias por parte dos Estados e Municípios que deixarem de prever e arrecadar seus impostos”, segundo o parágrafo único do art. 11. Já no parágrafo único do art. 22 estão explicitas sanções institucionais para quando a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite,

sendo para tanto vedada à criação de cargo, emprego ou função e de alteração de estrutura de carreira que acarrete crescimento da despesa.

As sanções “pessoais” estão previstas na Lei Federal 10.028/00, e cujo fato da sua aprovação despertou intranquilidade para muitos agentes políticos. Com intuito de por em prática o artigo 73 da LRF, essa Lei determina que as infrações sejam punidas de acordo com a Lei 1.079/50 (Lei de Crimes de Responsabilidade), com os Decretos-Lei 201/67 (Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores), com a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com o atual Código Penal e demais normas de legislação pertinente. Este tipo de criminalidade muito especial, protagonizada pelo agente político que exerce função executiva nível federal, estadual ou municipal, inclui também perda do mandato, multa, proibição de exercer cargo público, bloqueio de bens e até pena restritiva de liberdade.

Castro (2000) constata que se para a Lei de Responsabilidade Fiscal é descumprimento de dever, para o Código Penal é crime. Discorre que esses crimes previstos na LRF são punidos a título de dolo, uma vez que não há previsão de culpa. Os infratores podem ter suas penas privativas de liberdade convertidas em penas alternativas ou substitutivas (restritivas de direito). Por certo que, pela inobservância dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal os gestores públicos serão responsabilizados.

2.1.2 A publicidade e a transparência da contas públicas

Informações claras permitem que a sociedade forme opinião e possa se posicionar, expor suas preferências, influenciar o processo decisório e, simultaneamente, exigir o cumprimento de suas escolhas na lei orçamentária. Concomitante, as decisões governamentais a respeito da alocação de recursos devem refletir as escolhas dos contribuintes e garantir a satisfação coletiva possível. Logo, é necessário que os cidadãos identifiquem suas preferências – mesmo que via representantes legislativos –, o que se torna inviável se a transparência valer-se de documentos incompreensíveis para o grande público.

O povo deve ter acesso às contas públicas com a máxima transparência, uma vez que, esta é fundamento da democracia para satisfação do coletivo. Pois, quanto

mais existir a percepção das ações governamentais pelo povo, maiores serão as pressões por informações relevantes e melhor os governos preparar-se-ão para o atendimento dessa demanda.

A combinação de publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência. Amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Também não serão transparentes ações de fácil entendimento ao público, sem a devida publicidade. As contas públicas carecem de informação precisa e oportuna sobre recursos, tanto sobre quantidade como clareza; com responsabilidade pelo uso dos recursos, humanos e financeiros, na forma programada; com relatórios oportunos e úteis; a fim de realizar os programas de governo conforme previstos.

2.1.2.1 O princípio da publicidade

A Carta Magna, no capítulo referente à Administração Pública, preceitua que a publicidade dos atos de governo constitui uma exigência do estado democrático de direito: “**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 [...] (grifo nosso)”.

Acrescente-se que, a CF/88 garante o direito à informação como parte dos direitos individuais - Capítulo I do Título II – o que não poderá ser abolida sequer por uma emenda à Constituição, como preceitua o art. 60, § 4º, IV. Assim como no art. 5º, inciso XXXIII, está estabelecido o “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de **interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (grifo nosso). A Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 regulamenta a ressalva, no que tange ao sigilo imprescindível, contida na segunda parte do citado dispositivo constitucional.

Definida na Constituição da República como um princípio fundamental, a Publicidade que não se esgota nas formalidades dos diários oficiais. Nesse sentido, atos, fatos, decisões, licitações, contratos, gestão fiscal e outros devem ser

publicizados (de conhecimento público) e tornados acessíveis, principalmente, pelos modernos instrumentos da “governança eletrônica”. Entretanto, a mesma Constituição garante o sigilo de dados, a intimidade e a honra, assegurando o devido processo legal e os direitos fundamentais de mesmo nível, além de eleger a presunção de inocência como outro pilar de igual grandeza.

Assim sendo, é fundamental compatibilizar tais regramentos sem que um anule ao outro, utilizando-se simultaneamente dos desdobramentos do princípio da publicidade e dos instrumentos essenciais no Estado de direito democrático, para viabilizar o controle social da Administração Pública. Enfim, publicidade significa comunicar ao público algo que não pode ter caráter reservado.

O Princípio da Publicidade baseia-se na divulgação das principais ações realizadas pela Administração Pública em prol do interesse social. Se os representantes do povo, eleitos mediante a sua vontade, esses passam a ser responsáveis por normatizar a regulamentação social necessária – pois é justo o dever de informar aos seus representados o andamento de todo o processo social que se constrói continuamente em nome do interesse público e propiciar o conhecimento da conduta interna de seus agentes.

Todos que integram a Administração Pública, sejam as próprias pessoas estatais, sejam as privadas a serviço do interesse público, estão submetidas ao Princípio da Publicidade, o qual gera importantes efeitos na produção dos atos administrativos da Administração Pública. Constitui-se então, importante meio de controle para a sociedade das ações realizadas por seus agentes políticos e executivos, uma vez que, por meio de transparência na gestão (a muito valorizada nas instituições privadas) proporcionará maior qualidade na formação da opinião de cada cidadão, permitindo conscientizar-se sobre a gestão de seu Estado.

No que abarca as exceções ao Princípio da Publicidade, podem ser identificados dispositivos legais previstos na CF/88, a exemplo do art. 5º, em seus incisos: X - preservação à Intimidade Individual; XXXIII - salvaguardar a segurança do Estado e da Sociedade; e LX - concernente à divulgação dos Atos Processuais Administrativos que sejam processados em sigilo de justiça, cuja divulgação restringe-se à decisão final, e não durante seu desenvolvimento.

A respeito da publicidade de atos, programas, obras e serviços públicos, §1º da Constituição Federal, art. 37, determina que:

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

Ao mesmo tempo em que, o ato administrativo deve se revestir de caráter educativo e informativo, revelando a preocupação do legislador com o entendimento do usuário acerca das informações emitidas, não pode elucidar promoção pessoal aos gestores públicos. Constatar nome inserido nas informações técnicas da atividade pública exercida (Obra, Serviço, Programa e Campanhas dos órgãos públicos) não acarreta violação ao disposto no artigo citado, porém, o simples fato de colocar o próprio nome em bem público, pratica comumente adotada, caracteriza ato de Improbidade Administrativa, infringindo nosso ordenamento jurídico.

Em relação ao orçamento público, cumpri-se o princípio da publicidade, pois os instrumentos de planejamento orçamentário – PPA, LDO e LOA – devem ser publicados nos diários oficiais, assim como todas as outras leis. Um leque de informações relacionadas à execução do orçamento também passaram a ser obrigatoriamente divulgadas pela internet, a partir da Lei nº 9.755/98, que criou a “homepage” Contas Públicas da União na Internet. O mesmo princípio norteou o Decreto nº 5.482/2005, que determinou a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, com a finalidade de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União. Da mesma forma, a Lei Complementar 131/2009 determina a disponibilização, em tempo real, de informações orçamentárias e financeiras da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A publicidade das finanças públicas atingirá o efeito desejado apenas quando os cidadãos puderem interpretar os dados apresentados, avaliar as intenções e prioridades do governo. Para tanto, há de ser indispensável a “Transparência”, pois apenas quando revestidos de significado os dados “abstratos” se tornam informação “concreta” ao usuário, atendendo a reivindicação de democracia administrativa.

2.1.2.2 O princípio da transparência

A “Transparência” das contas dos entes públicos e seus órgãos nas administrações direta e indireta é tema de relevante importância social e gerencial, uma vez que, a mesma é considerada um dos “pilares” da Lei de Responsabilidade Fiscal, como já foi abordado anteriormente.

A elaboração da LRF – Lei Complementar 101/2000 foi influenciada pelo “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional” (FMI/1998), incorporando também as regras de rigidez fiscal dos Estados Unidos, as regras de transparência das experiências e da Nova Zelândia, e abrangeu todos os entes da Federação baseada na União Européia.

A Declaração de Princípios, que integra o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal defende que “a governança é fundamental para a estabilidade econômica e o crescimento de alta qualidade, e de que a transparência fiscal é um aspecto essencial da boa governança”. Assim, a transparência fiscal facilita a prestação de contas por parte dos responsáveis públicos e a política fiscal contará com o crédito de uma opinião pública bem informada.

Nosso poder legislativo teve o cuidado na discussão e elaboração da LRF de inserir claramente os princípios gerais que compõem o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, sendo eles: a definição clara de Funções e Responsabilidades; o acesso público à Informação; a abertura na Preparação, Execução e Prestação de Contas do Orçamento; e as garantias de integridade ao Fundo Monetário Internacional: Transparência Fiscal - este princípio geral foi modificado para dar destaque à qualidade dessas informações.

A transparência na gestão pública deve promover uma gestão fiscal e orçamentária responsável. A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal - dispõe, no art. 1º, § 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 compromisso de metas e 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.

A transparência na gestão pública decorre de uma gestão fiscal e orçamentária eficiente e eficaz. Assim, a transparência efetiva deve ser gerida de forma compreensível para todo o cidadão, com clareza e simplicidade. Deve ir além de publicação de relatórios técnicos em que nem sempre as demonstrações das contas são transparentes e esclarecedoras ao público em geral.

A transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade. Conforme elucidam Platt Neto, Cruz e Vieira (2006): dados irrelevantes podem obscurecer o valor das informações importantes a eles agregadas; pouco há que se falar sobre informações não confiáveis, pois a falta de veracidade motiva a desinformação e descrédito em relação ao governo; e ainda que, as informações inoportunas são aquelas intempestivas, prestadas em prazo irrazoável, tornam-se inúteis para o apoio das decisões de quem as recebe.

A atual Constituição da República introduziu importantes instrumentos de participação popular e iniciativa à transparência. Em seu art. 29, XII, menciona que a Lei Orgânica que cada Município deve incluir, entre outros princípios, “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. E acrescenta no art. 29, XIII, que “a iniciativa popular de projetos de leis de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. Outro instrumento apresentado na mesma Carta é o art. 14, I, II e III, que se refere ao plebiscito, ao referendo e a iniciativa popular.

O art. 48, parágrafo único, da LRF apresenta como a transparência da gestão pública será assegurada:

A transparência será assegurada também mediante:

- 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.

A participação popular no planejamento governamental ocorre por meio das audiências públicas que os Poderes Executivo e Legislativo devem proporcionar durante o processo de elaboração e discussão dos orçamentos e para avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para cada quadrimestre.

A audiência pública, que foi instituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como objetivo de oferecer à sociedade oportunidade de participar nas decisões políticas de alocação dos recursos públicos, exercitando o princípio da transparência e motivando o controle social dos atos da administração. O Tribunal de Contas tem o papel de fiscalizar a realização das audiências públicas, exigindo o encaminhamento de comprovante da sua ocorrência.

Com a publicação da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal -, a exigência da transparência recebeu novo reforço âmbito estatal. A transparência da gestão fiscal passa a ser tratada como um princípio de gestão fiscal, pressupondo publicidade e compreensibilidade, e tendo como objetivo de franquear ao público acesso a informações das atividades financeiras do Estado, e desencadear, de forma clara, os procedimentos necessários à divulgação das mesmas. A LRF dedica o capítulo IX à transparência, controle e fiscalização das contas públicas, mencionando as informações que deverão constar dos demonstrativos e relatórios integrantes das prestações de contas dos entes públicos, que serão submetidos ao controle.

A referida Lei Complementar 101/2000 contribuiu para a transparência da gestão fiscal, definindo que os relatórios fiscais devam ter ampla divulgação, assegurando inclusive a participação da sociedade na discussão dos PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual. A LRF estabelece no seu art. 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada **ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (grifo nosso).

Outro instrumento, art. 49 da LRF, estabelece a obrigação da prestação de contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficar disponíveis durante todo o exercício, tanto no respectivo Poder Legislativo quanto no órgão técnico responsável pela devida elaboração. Todo e qualquer cidadão ou instituição da sociedade pode consultar, a qualquer momento, e ter acesso às contas do Chefe do Executivo, que devem ficar disponibilizadas durante todo o exercício.

Em relação à transparência, a CF/88 apresenta em seu art. 165, § 3º que: o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. Acrescenta a LRF, no seu art. 9º, § 4º, que os prazos e as formas por meio das quais o Poder Executivo deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais dando a efetiva transparência da execução das metas estabelecidas:

Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A invocação à transparência no âmbito da administração pública anseia por materialização para que simultaneamente cumpra-se um dever do Estado e um direito da cidadania. A transparência é efetiva quando ocorre de forma compreensível para todo o cidadão, com clareza, entendimento e simplicidade, devendo ir além da publicação de relatórios técnicos que nem sempre as demonstrações das contas são esclarecedoras ao público.

Para que o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição brasileira “[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]”, seja desempenhado, ao longo dos últimos anos, foi desenvolvida regulamentação nesse sentido.

A forma de divulgação estabelecida na LRF já definia que: “[...] deve ser dada ampla divulgação a tais instrumentos de transparência, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, [...]” como a Internet, que passa a ser um meio, ágil e de baixo custo, para o fortalecimento das relações entre o governo e o cidadão. Apesar de apenas uma parcela da população brasileira ser usuária de Internet, a primeira iniciativa legal no sentido de incorporar a obrigatoriedade da divulgação de informações das contas públicas na Internet surgiu por meio da Lei n 9755/98, que criou a página “homepage” Contas Públicas. A partir dessa página, todas as entidades gestoras de recursos públicos são obrigadas a disponibilizar determinadas informações orçamentárias e financeiras mensalmente. Num segundo momento, merece destaque a criação, em 1994, do Portal da Transparência¹, da Controladoria-

¹ Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br> Acesso em: 01 maio 2011.

Geral da União, que informa a aplicação de recursos do governo federal, apresentando as transferências e as aplicações diretas.

Para ampliar esse acesso, foi sancionada a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que acrescenta dispositivos à LRF, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A transparência terá maior significado não se fechando em si mesma. Deve ter propósito de atuar como instrumento de avaliação do desempenho dos governos e da conduta dos governantes. Nesse ensejo, Culau e Fortis (2006) discorrem que a transparência é um meio para se alcançar um fim. O comportamento do cidadão-administrado diante do governo-administrador passa a exigir uma postura transparente por parte do ente público. Nesse entendimento, pode-se dizer que a participação popular é uma contribuição à administração pública – que exige reciprocidade, na forma de transparência –, uma combinação de esforços para a satisfação dos interesses coletivos.

O controle social, via ação da sociedade civil, obriga o Estado a abrir sua administração e a prestar contas de seus atos. Municuada por informações transparentes, a sociedade tem poder de acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública quando perceber seus interesses não estão sendo atendidos ou são contrariados. Proporcionalmente ao envolvimento do cidadão com as questões públicas - questionando, acompanhando, fiscalizando – sobre as contas do Estado, mais este é forçado a produzir informações de qualidade, desejando ser mais “transparente”, com intuito de atender melhor ao público.

Em suma, a transparência das contas públicas deve estar baseada nestes três elementos: publicidade, compreensibilidade e utilidade para as decisões. Onde a publicidade deve basear-se em acesso e divulgação; a compreensibilidade em linguagem e apresentação; e a utilidade para decisões deve ancorar-se em relevância, oportunidade e confiabilidade.

2.2 O portal da transparência

Viver em dias tão modernos permite que a democracia seja aprimorada com o uso de meios eletrônicos. Conta-se as eleições por meio de urnas eletrônicas e com a participação popular no controle e na fiscalização deste e em todos os momentos, e não somente de quatro em quatro anos. Nesse contexto, foi publicada a Lei Complementar 131/2009, chamada de “Lei da Transparência”, no ensejo da mais ampla divulgação dos atos da Administração, em cumprimento aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência. A Lei tem como objetivo elevar os padrões de transparência como ferramenta de acesso às contas públicas de cada instituição pública, e assegurar a presteza e segurança das informações e dos dados necessários ao fortalecimento da sociedade e da cidadania.

A “Lei da Transparência” é válida para todo o país e obriga que todas as contas das três esferas de governo e dos três poderes sejam publicadas na Internet em tempo real. Conforme a Lei, todas as informações sobre a movimentação financeira dos órgãos públicos deve ser aberta para qualquer pessoa que tenha acesso à Internet. Deve ser publicado todo o detalhamento da nota fiscal, o bem comprado ou o serviço prestado, o número do processo, o fornecedor e o valor do pagamento. Além de publicar toda a arrecadação das administrações e as respectivas transferências.

A Lei da Transparência dispensa qualquer regulamentação, estando no rol das leis classificadas como auto-executáveis, ela se aplica imediatamente e prescinde de regulamentação.

Para cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48A da LRF ficaram estabelecidos, a partir da Lei 131/2009, os seguintes prazos: um ano para União, Estados e Municípios que tenham mais de 100.000 habitantes; dois anos para Municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 habitantes; e três anos para Municípios com até 50.000 habitantes. Estes prazos foram estabelecidos a partir da data de publicação da referida Lei (DOU de 28/05/2009). Assim sendo, o Município de São Leopoldo teve como limite de prazo para disponibilizar o seu “Portal da Transparência” a data de 27/05/2010.

Para elucidar a transparência da gestão fiscal dos entes da Federação referidos no art. 1º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o poder executivo federal emitiu o Decreto nº 7185 de 27/05/2010, dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.

O art. 2º do citado decreto define que o sistema integrado de administração financeira e controle, a ser usado no âmbito de cada ente da Federação, denominado SISTEMA, deve permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, tanto da receita quanto da despesa, com a abertura mínima estabelecida neste decreto, assim como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade. Deve, entretanto, resguardar, quando necessário, o sigilo da fonte e o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse ou de interesse geral, ressalvado o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

No limiar deste Decreto nº 7185/2010, ficam definidos os conceitos norteadores:

Art. 2º, § 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

I – sistema integrado: as soluções de tecnologia da informação que, no todo ou em parte, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação;

II – liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso 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 operacional necessários ao seu pleno funcionamento;

III – meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso; e

IV – unidade gestora: a unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual.

A viabilização do discorrido fácil acesso às informações, por meio da internet em tempo real, materializa-se através do “Portal da Transparência” para todas as unidades da Federação, uma vez que, o desenvolvimento dos portais na web propicia a mudança na forma de interação entre o cidadão e o governo.

Por conseguinte, o “Portal da Transparência” é um canal pelo qual todo cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo. Estão

disponíveis informações sobre os recursos públicos transferidos e recebidos, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo em compras ou contratação de obras e serviços, com a finalidade de facilitar e aprimorar a transparência governamental, o exercício da cidadania e o fortalecimento dos valores democráticos.

2.2.1 O portal da transparência do município de São Leopoldo



Fonte: www.saoleopoldo.rs.gov.br

Para promover o acesso ágil, amplo e objetivo aos dados da aplicação dos recursos públicos municipais todos os entes da Federação instituíram o “Portal da Transparência”. A partir deste os cidadãos podem acompanhar a gestão das finanças da administração direta e indireta por meio das seções sobre despesa e receita.

O Portal da Transparência de São Leopoldo é um canal de informação, disponível para atender a Lei Complementar nº 131 de maio de 2009. A partir de 24 de maio de 2010, o Portal está presente no site da prefeitura, sendo que pelo qual o cidadão pode acompanhar as informações sobre receitas e despesas realizadas pela Prefeitura Municipal de São Leopoldo em compras ou contratação de obras e serviços. Acessando estas informações os cidadãos podem acompanhar como os recursos públicos estão sendo usados no município onde moram, possibilitando assim condições de controle das receitas, das despesas, das ações e políticas públicas do governo.

No Portal da Transparência encontram-se informações a respeito da Administração Direta e Indireta do município. Estão disponibilizadas informações sobre a forma como o dinheiro público é aplicado na Prefeitura Municipal de São Leopoldo, na Câmara Municipal, no Fundo Municipal de Saúde, na Fundação Hospital Centenário, no Serviço Municipal de Água e Esgoto - SEMAE, e no Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Municipais - IAPS.

Seguindo o que determina o Decreto Federal nº 7185/2010, na Seção II, que trata da geração de informação para o meio eletrônico de acesso público, as informações que estão disponibilizadas no Portal da Transparência do município a respeito da execução orçamentária e financeira cumprem o artigo a seguir:

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I – quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II – quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Os dados estão disponíveis em detalhamentos como gastos com fornecedores de obras e materiais, folha de pagamentos dos servidores, diárias e passagens. Assim, é possível acompanhar a destinação das receitas arrecadadas, provenientes em grande parte dos impostos pagos pelos contribuintes.

Existem no Portal da Transparência três formas de consultar. Podem ser consultas as Despesas, as Despesas por Órgão, e as Receitas pertinentes a cada um dos entes que integram a administração municipal.

Para poder consultar, todo e qualquer cidadão, deve acessar o site da prefeitura - www.saoleopoldo.rs.gov.br - e clicar no “banner” “Portal da Transparência”.



Fonte: www.saoleopoldo.rs.gov.br

Estando acessado o programa, para efetuar sua pesquisa, deve ser definido o critério de busca, preenchendo um ou mais dos campos disponíveis e, por fim, clicar no botão “Localizar”. Dessa forma, são apresentadas as informações solicitadas.

Para que a pesquisa atinja o objetivo pretendido é necessário que sejam preenchidas corretamente, a critério do pesquisador, as seguintes informações:

- **Ano/Mês:** Informe o ano/exercício e o mês a ser consultado, lembrando que as informações serão postadas no Portal, após o fechamento mensal da contabilidade de cada ente da administração municipal, portanto não sendo disponibilizadas em tempo real;

- **Administração:** Selecione uma das opções (Administração Direta, Autarquias e Fundações): Prefeitura Municipal de São Leopoldo, Câmara Municipal, fundo Municipal de Saúde, Fundação Hospital Centenário, SEMAE ou IAPS;

- **Recurso:** Selecione o nome do recurso específico, ou deixe o campo em branco para uma pesquisa sintética;

- **Destinação:** Selecione o Órgão de Governo (Secretarias, Gabinetes, etc.).

Com o devido preenchimento dos critérios de seleção para a consulta, o Portal da Transparência retorna as informações e valores gerais mostrados através das rubricas de despesa. Caso o usuário desejar consultar mais detalhadamente

uma rubrica, pode clicar no respectivo “Código” ou clicar em “Descrição da Rubrica”. Após, o programa abrirá uma tela em que, clicando onde o ponteiro do mouse estiver no formato da mãozinha, o usuário poderá realizar o aprofundamento e chegar até o detalhamento da informação desejada. Para pesquisar sobre “Receitas” municipais devem ser seguidos os mesmos procedimentos.

Os dados fornecidos são extraídos diretamente dos bancos de dados e dos sistemas operacionais que compõem o Sistema de Informações do Município utilizado para operacionalizar: os principais processos governamentais, a prestação de serviços a população e o apoio ao modelo de gestão da Prefeitura de São Leopoldo. Após a consolidação e fechamento mensal os mesmos se tornam automaticamente disponíveis para divulgação pelo Portal. Assim, o sistema busca diretamente nos sistemas contábeis a inserção de dados sobre execução financeira dos programas e ações dos órgãos da Administração Pública Municipal de São Leopoldo.

3 MÉTODO DA PESQUISA

Neste capítulo apresenta-se o método usado para coleta de dados a partir de um estudo exploratório com o objetivo de familiarizar-se com o problema tornando-o mais explícito. Buscou-se explorar dados ou informações sobre o Portal da Transparência do município de São Leopoldo a partir de uma pesquisa qualitativa de dados.

3.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa enquadra-se em uma abordagem qualitativa a partir da coleta de dados em uma organização pública, sendo assim usado o Método do Estudo de Caso. Segundo Yin (2001), o fator para a escolha da estratégia de estudo de caso é a consideração da forma de questão da pesquisa, do controle exigido sobre eventos comportamentais e do foco sobre acontecimentos contemporâneos ou não.

O método adotado para esta pesquisa, de acordo com Yin (2001), representa a estratégia adotada pelo pesquisador quando tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos atuais inseridos em algum contexto da vida real. É o tipo de pesquisa no qual um caso (fenômeno ou situação) individual é estudado em profundidade para obter uma compreensão ampliada sobre outros casos (fenômenos ou situações) similares.

O propósito deste estudo de caso avaliativo envolve tanto a descrição quanto a interpretação, mas o objetivo principal fazer uso dos dados para avaliar o mérito de alguma prática, programa, movimento ou evento. Assim sendo, realizou-se um estudo de caso a fim de diagnosticar como se apresenta a acessibilidade às informações das contas públicas, no que tange à publicidade e à transparência, disponibilizadas no Portal da Transparência do município de São Leopoldo.

Para esta pesquisa adotou-se como critério de seleção o entendimento dos servidores que atuam na área técnica. Sendo assim, foram selecionados todos os servidores municipais, lotados tanto na administração direta quanto na indireta, com

formação em técnico em contabilidade ou bacharel em ciências contábeis, visando formar um entendimento a partir da opinião deste grupo específico. A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de um questionário (ANEXO A), entre os dias 19 e 20 de maio de 2011, obtendo-se o retorno espontâneo de quinze instrumentos de pesquisa. Podem ser considerados como limitantes da amostragem: a dificuldade em aceitar responder ao questionário e a ausência de informações auxiliares, uma vez que, o pesquisador não estava presente no momento da coleta.

O método utilizado foi a análise dos questionários aplicados juntamente com a revisão da bibliografia, que completam as ações que resultou na análise do objeto. Os questionários usados para a pesquisa qualitativa permitiram a análise de conteúdo, possibilitando ao pesquisador entender e capturar a perspectiva dos respondentes. Este instrumento de coleta de dados foi elaborado com dez questões fechadas qualitativas e uma questão aberta, cujo intuito foi de não limitar a opinião do pesquisado, permitindo sua livre e irrestrita manifestação. No tocante às questões fechadas, foram disponibilizadas as opções: ruim, regular, bom e muito bom, com a intenção de avaliar as características deste Portal da Transparência.

Para interpretar esta pesquisa qualitativa visando um melhor entendimento, apresenta-se um roteiro simplificado: definir as categorias de análise; estratificar as respostas elaborando comparações por assunto; interpretar os dados de acordo com a teoria conhecida.

A amostra é composta por quinze questionários respondidos pelos servidores que atenderam à solicitação, sendo formada por cinco (33%) técnicos e dez (67%) servidores com formação superior. No grupo predominam servidores com até dois anos de atuação na área pública, representando 40%, ou seja, seis servidores; segue-se o grupo formado por cinco servidores com mais de dez anos na área pública, e em igual proporção de dois servidores inseridos nos seguintes grupos: de 2 a 5 anos e de 5 a 10 anos de atuação.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O método utilizado foi a análise dos dados obtidos a partir dos questionários aplicados juntamente com a revisão da bibliografia, permitindo evidenciar os impactos apurados na prática junto à teoria revisada. A seguir apresentam-se as constatações obtidas no resultado desta pesquisa.

Os pesquisados avaliaram o conteúdo o Portal da Transparência quanto à coerência em relação ao objetivo proposto. Verificou-se que o conteúdo foi considerado regular para 40% dos pesquisados, enquanto que 20% afirmaram ser bom e outros 20%, muito bom. Nesse contexto, na opinião dos pesquisados cumpre-se parcialmente o que foi estabelecido na Lei Complementar 131/2009, que determina a disponibilização, obrigatoriamente pela internet, de informações orçamentárias e financeiras, de forma detalhada, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Conforme a Lei, toda a movimentação financeira dos órgãos públicos deve ser abertas para qualquer pessoa que tenha acesso à Internet. Além disso, deve ser publicado todo o detalhamento da nota fiscal, o bem comprado ou o serviço prestado, o número do processo, o fornecedor e o valor do pagamento. O Portal em análise limita-se a informações sobre receitas e despesas públicas.

A publicidade das contas públicas no Portal da Transparência permite para 33,3% dos pesquisados uma regular acessibilidade às informações divulgadas. Para 26,7% é boa e para outros 26,7% é muito boa a acessibilidade. Assim sendo, para mais da metade dos servidores o Portal permite uma acessibilidade de boa a muito boa. No entanto, se a acessibilidade pode ser assim considerada, a compreensibilidade das mesmas está em um nível abaixo do esperado. A compreensibilidade das contas públicas, pela forma de apresentação das informações e pelo uso de linguagem simples e objetiva, foi considerada por 60% dos servidores como ruim a regular, e apenas 20% entenderam ser muito boa. Em cumprimento ao que regulamenta a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é exigida a ampla transparência no âmbito estatal. A transparência da gestão fiscal passa a ser tratada como um princípio de gestão fiscal, pressupondo publicidade e compreensibilidade, e tendo como objetivo de

franquear ao público acesso a informações das atividades financeiras do governo, e este deve executar os procedimentos necessários à divulgação das mesmas.

O quesito satisfação quanto à praticidade para encontrar as informações no Portal da Transparência é de ruim a regular para 40% dos questionados, enquanto 60% avaliaram de boa a muito boa a praticidade encontrada. Simultaneamente, a clareza e organização nas informações, referentes às contas públicas, constantes no mesmo Portal é regular para 46,7% dos pesquisados, em contrapartida os outros 53,3% consideram de boa a muito boa.

Entende-se que, quanto à praticidade, à clareza e à organização das informações, os avaliadores consideraram que o Portal efetivamente apresenta-se de forma compreensível para todo o cidadão, com clareza e simplicidade. O povo deve ter fácil e claro acesso às contas públicas, pois este é fundamento da democracia para satisfação do coletivo. Amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. As contas públicas precisam de informação precisa e oportuna sobre recursos, tanto sobre quantidade como clareza.

Existe, para 93,3% dos servidores, confiabilidade num “status” de bom a muito bom nas informações disponibilizadas no Portal da Transparência. Dessa forma, evidenciam-se os argumentos de Platt Neto et al (2006), quando mencionam que dados irrelevantes obscurecem o valor das informações a eles agregadas; pouco há que se falar sobre informações não confiáveis, pois a falta de veracidade motiva a desinformação e descrédito em relação ao governo; concomitantemente, as informações inoportunas são aquelas intempestivas, ofertadas em prazo irrazoável, sendo inúteis para o apoio das decisões de quem as recebe.

Constatou-se que para 53,3% dos pesquisados é bom o grau de relevância e confiabilidade das informações disponibilizadas, possibilitando utilização das mesmas para fins de decisões gerenciais. Cabe mencionar que, três servidores, representando 20%, consideraram ruim o nível de relevância e confiabilidade para fins gerenciais. É fato que a transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade, para atuar como instrumento de avaliação do desempenho dos governos e da conduta dos governantes. Os autores Culau e Fortis (2006) defendem que a transparência é um meio para se alcançar um fim. As decisões governamentais a respeito da alocação de recursos devem refletir as escolhas dos contribuintes e garantir a satisfação coletiva possível. Aumentando

a percepção das ações governamentais pelo povo, maiores serão as pressões por informações relevantes e melhor os governos podem se preparar para o atendimento dessa demanda.

Na avaliação a respeito dos principais usuários das informações disponibilizadas no Portal da Transparência, outros órgãos governamentais (Tribunal de Contas do Estado/RS, Tribunal de Contas da União, Secretaria do Tesouro Nacional, outras prefeituras) foram considerados como os maiores interessados. Na contra-mão, a sociedade civil foi avaliada como o usuário de menor interesse. A mídia (rádio, TV, jornal) obteve classificação como terceira maior interessada, enquanto que os próprios servidores da prefeitura ficaram como quarto interessado. Já os fornecedores receberam igual pontuação para os extremos: cinco avaliadores os consideraram como usuários de maior interesse e outros cinco como os de menor interesse. A LC 131/2009 prioriza a participação popular no controle e na fiscalização deste e em todos os momentos, enquanto que a LRF, em seu art. 56 e seguintes, determina que a Prestação de Contas, terá controle será exercido pela própria administração pública, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Conselho de Gestão Fiscal, Banco Central, Ministério Público, Poder Judiciário e, principalmente, pela sociedade em geral. Nesse ensejo, atende-se à legislação vigente.

O Portal da Transparência cumpre o princípio da publicidade das contas públicas do Município de São Leopoldo para 86,7% dos pesquisados. Assim sendo, entende-se que art. 37 da Constituição Federal que dispõe sobre a obediência a este princípio está efetivado por meio deste Portal, da mesma forma que o art. 5º, inciso XXXIII, quanto ao “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, [...]”. Nesse sentido, para respeitar ao princípio da publicidade divulgam-se as principais ações realizadas pela Administração Pública em prol do interesse social. Se eleitos mediante a vontade do povo, os representantes passam a ser responsáveis por informar aos seus representados o andamento de todo o processo social executado continuamente em prol do interesse público e propiciando o conhecimento da conduta de seus agentes públicos.

Para 40% dos servidores existe apenas um nível regular de transparência (Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal) através dos critérios utilizados para disponibilizar as informações no Portal da Transparência. Mas 53,3% consideram de bom a muito bom o nível de transparência das informações. É necessária a plena

transparência para assegurar o cumprimento do art. 48 da LRF no que se refere à divulgação ampla, incluindo os mais variados meios de comunicação e Internet, de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; além de relatórios de prestações de contas e com seus respectivos pareceres prévios; relatórios resumidos da execução orçamentária e relatórios de gestão fiscal, bem como das versões simplificadas de tais documentos. A combinação de publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência.

Deve ser priorizada a transparência da gestão, pois constitui importante meio de controle para a sociedade das ações realizadas por seus agentes políticos e executivos, proporcionando maior qualidade na formação da opinião de cada cidadão, e conscientização sobre a gestão de seu Estado.

Quando solicitados para manifestarem-se com sugestões para melhorar a acessibilidade ao Portal da Transparência, surgiu um leque de possibilidades que visam beneficiar itens como a compreensibilidade, a clareza e a organização, e principalmente, a transparência das contas públicas disponibilizadas. Seguem elencadas as sugestões mais relevantes:

- Ampliar a divulgação do Portal da Transparência ao público;
- Facilitar o acesso ao Portal da Transparência;
- Utilizar termos mais acessíveis ao conhecimento da população;
- Incentivar os usuários a acompanharem a atualização dos dados;
- Disponibilizar informações em tempo real;
- Detalhar as despesas analiticamente;
- Dispor as despesas com investimentos por região do município;
- Ampliar o detalhamento das obras executadas e em execução;
- Apresentar balancetes, balanços, demonstrativos de resultado;
- Apresentar programas de governo (planejado x realizado);
- Possibilitar a comparabilidade de informações;
- Disponibilizar conteúdo seguindo modelo dos Portais de algumas capitais, com informações mais amplas.

Assim, com a apresentação dos resultados obtidos através da pesquisa confrontados com a revisão teórica realizada, pode-se constatar as características que definem o perfil do Portal da Transparência de São Leopoldo, considerando a opinião dos servidores que fazem parte da equipe técnica do município. Não pode

ser esquecido que, antes de tudo, todos os cidadãos pesquisados são parte da sociedade civil e, portanto, representam os anseios e interesses da mesma.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Independente da motivação subjacente ao projeto que originou a Lei de Responsabilidade Fiscal, o povo brasileiro pode considerar-se privilegiado por ter um instrumento legal que favorece transformações louváveis ao planejamento, execução e gestão de recursos voltados às ações de interesse público e submetidos ao controle metódico.

Numa mescla de descaso e até de desonestidade na aplicação das receitas públicas e na ausência de políticas sociais necessárias, sempre justificadas pela escassez de recursos públicos, não há dúvida da relevância de uma legislação para regulamentar e disciplinar este assunto. Concomitantemente, já é tempo de atribuir responsabilidades, inclusive penais, aos agentes públicos que não cumprem com suas obrigações. Afinal de contas, a assunção ao mandato não confere aos gestores a prerrogativa da impunidade ou o privilégio de isenção de prestação de contas à sociedade.

Nessa perspectiva de análise, faltavam de instrumentos definidores de princípios, regras e sanções, norteadores das responsabilidades do poder executivo, no estabelecimento das políticas e da gestão fiscal do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios.

A Lei Complementar 101/2000 (LRF) preenche a lacuna quanto à medidas punitivas contra o mau administrador público, que deverá ser responsabilizado por seus atos. Com a vigência da LRF, o desequilíbrio orçamentário, o nepotismo, o clientelismo, que resultam em gasto excessivo com pessoal, as operações de crédito, o descaso com o patrimônio público, tudo passa a ser publicizado de forma transparente, necessariamente fiscalizado e, sujeito a penas e sanções. Além disso, a LRF pode contribuir significativamente para impedir heranças fiscais comprometedoras, que atravancam governos recém-empossados, ao assumirem dívidas e compromissos financeiros de antecessores.

É fato que, através da efetiva aplicação dos quatro pilares em que se apóia a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade, existem sustentáculos para a administração pública responsável e fundamentada em princípios éticos. Procedendo assim, a LRF passa

a ser o instrumento para construção de um novo modelo de gestão pública nacional, visando à modernização administrativa e à transformação social.

No entanto, tem-se consciência de que a lei, embora seja condição necessária, por si só não é suficiente para garantir mudança de mentalidade e, conseqüentemente, dos propósitos de uma administração responsável. A LRF por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais norteadores da participação popular e do controle social, tanto da conduta gerencial quanto da condução da coisa pública.

Submeter todos que integram a Administração Pública e estão a serviço do interesse público ao Princípio da Publicidade constitui importante meio de controle para a sociedade das ações realizadas por seus governantes. É por meio de Transparência na gestão que se alcançará maior qualidade na formação da opinião de cada cidadão.

O efeito desejado será atingido quando a Publicidade das finanças públicas permitirem aos cidadãos interpretar os dados apresentados para avaliar as realizações do governo, tornando-se então, indispensável a “Transparência”, para atender a demanda por uma democracia administrativa e satisfação do coletivo.

A gestão fiscal e orçamentária eficiente e eficaz emana de Transparência gestão pública. As ações do governo devem ser de amplo conhecimento dos cidadãos, pois afetam diretamente o seu dia a dia. Para tanto, faz-se necessário a disponibilização de ferramentas acessíveis para que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal sejam cumpridas no que tange à publicidade e à transparência das contas públicas.

A Transparência das contas públicas baseia-se em publicidade, compreensibilidade e utilidade para as decisões. Onde a publicidade deve basear-se em acesso e divulgação; a compreensibilidade em linguagem e apresentação; e a utilidade para decisões deve ancorar-se em relevância, oportunidade e confiabilidade.

Com este intuito, foi sancionada a Lei Complementar 131/2009, a Lei da Transparência, acrescentando dispositivos à LRF, determinando a disponibilização, em tempo real e por meio de fácil acesso, de ampla divulgação dos atos da Administração, em cumprimento aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

A viabilização desse acesso às informações ocorre por meio da internet em tempo real, materializa-se através do “Portal da Transparência” para todas as unidades da Federação, uma vez que, o desenvolvimento dos portais na web propicia a mudança na forma de interação entre o cidadão e o governo. Logo, o “Portal da Transparência” é um canal pelo qual todo cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo.

Dentro da contextualização apresentada, este trabalho focou a publicidade e a transparência das contas públicas, considerando a legislação vigente e as formas de gestão atuais, das contas municipais. Assim, verificou-se então, conforme as avaliações que atenderam a esta pesquisa, que a gestão do Município de São Leopoldo assegura, em cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência, certa acessibilidade às contas públicas municipais disponibilizadas por meio do Portal da Transparência.

Nesse ensejo, foi traçado o perfil do Portal da Transparência em relação: ao princípio da publicidade; a acessibilidade às informações divulgadas; a relevância e a confiabilidade das informações disponibilizadas; a transparência; a clareza; a compreensibilidade das contas públicas do Município de São Leopoldo. Salienta-se que, a questão da disponibilização das contas em tempo real não foi abordada porque de antemão já havia sido informado que as inserções no Portal da Transparência ocorrem após o fechamento mensal contábil, podendo levar até trinta dias para sua efetivação.

Com o resultado dessa pesquisa não há pretensão de se esgotar a fonte de informações que pode ser apurada para caracterizar o Portal da Transparência de São Leopoldo. A maior intenção é proporcionar uma discussão a respeito do Portal, para assim possibilitar, de forma plena, a publicidade e a transparência das informações a respeito das contas públicas disponibilizadas neste instrumento. E, se possível, encaminhar as demandas e/ou gargalos encontrados no acesso a esta ferramenta de informática, com vistas à participação social na gestão do município, com intuito de melhorar a comunicação da prestação de contas entre os “governantes” e os “governados”. Registre-se que, de fato, o anseio que norteou esta pesquisa é aperfeiçoar a Transparência das contas públicas do município de São Leopoldo.

Oportunamente, pode haver a possibilidade de cidadãos, de outros seguimentos da sociedade civil, contribuir para a realização de pesquisas futuras

para aprofundamento do tema abordado neste trabalho. Seguindo esta linha, podem ser elaborados e aplicados instrumento de coleta de dados junto às lideranças comunitárias, como gestores de ONGs, líderes de associações de bairro, diretores de escolas, com intuito de identificar as impressões e o grau de satisfação com as informações prestadas pelo Portal da Transparência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.185, de 27 de maio de 2010. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm> Acesso em: 02 maio 2011.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, chamada de “Lei da Transparência”. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm> Acesso em: 02 maio 2011.

_____. Lei Federal nº 11.111, de 05 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Vade Mecum/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 6. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Decreto-Lei nº 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. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/96587/decreto-5482-05>> Acesso em: 04 maio 2011.

_____. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Vade Mecum/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 6. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal). Vade Mecum/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto,

Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 6. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br/LEI%20N%209755%20.htm>> Acesso em: 04 maio 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. Brasília: Imprensa Nacional, 1997. 358 p.

_____. Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Vade Mecum/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 6. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Vade Mecum/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 6. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (org). **Lei de Responsabilidade Fiscal:** abordagens pontuais: doutrina, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, XI.** Ciudad de Guatemala, nov. 2006.16 p.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. et al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Recife: Nova Livraria, 2001.

HAULY, Luiz Carlos. A lei de responsabilidade fiscal e seus críticos. In: **O Globo.** Opinião, p. 7, 16 abr. 2001.

HOMEPAGE do Município de São Leopoldo. Portal da Transparência. Disponível em: <www.saoleopoldo.rs.gov.br> Acesso em: 08 maio 2011.

MANUAL do Gestor Público: um guia de orientação ao gestor público. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2009. 316p.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. et al. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audi Luiz. Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. Florianópolis, ano 3, v. 1, n. 5, jan./jun., 2006. p. 136-146. Disponível em: <<http://www.journal.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1143/872>> Acesso em: 02 maio 2011.

PORTAL da Transparência. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br> Acesso em: 01 maio 2011.

REVISTA do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TCE-RS. v. 22. n. 38. 2º sem/2005. p. 1-223. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/revista_tce/Revista%20TCE%2038.pdf> Acesso em: 15 maio 2011.

ANEXO

ANEXO A – QUESTIONÁRIO I



**Ministério da Educação
Universidade Federal de Santa Maria
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal**

Monografia para conclusão de curso de especialização:
**“A Publicidade e a Transparência das Contas Públicas
do Município de São Leopoldo: o Portal da Transparência”.**

QUESTIONÁRIO I

Formação: Nível Técnico () Nível Superior ()

Tempo de Serviço Público atuando em Finanças Públicas:

() até 2 anos. () de 2 a 5 anos. () de 5 a 10 anos. () mais de 10 anos.

Obs.: Para responder as questões a seguir é necessário que você tenha acessado ao menos uma vez o “Portal da Transparência” (Acesse o banner do Portal da Transparência no site da Prefeitura www.saoleopoldo.rs.gov.br).

1. Quanto ao conteúdo, o Portal da Transparência apresenta coerência com o objetivo proposto.

() ruim () regular () bom () muito bom

2. A publicidade das contas públicas no Portal da Transparência permite a ampla acessibilidade às informações divulgadas.

() ruim () regular () bom () muito bom

3. Existe compreensibilidade das contas públicas pela forma de apresentação das informações e pelo uso de linguagem simples e objetiva.

ruim regular bom muito bom

4. Após ter acessado o Portal da Transparência, avalie sua satisfação quanto à praticidade para encontrar as informações.

ruim regular bom muito bom

5. Há clareza e organização nas informações, referentes às contas públicas, constantes no Portal da Transparência.

ruim regular bom muito bom

6. Existe confiabilidade nas informações disponibilizadas no Portal da Transparência.

ruim regular bom muito bom

7. A relevância e a confiabilidade das informações disponibilizadas possibilitam a utilização das mesmas para fins de decisões gerenciais.

ruim regular bom muito bom

8. No seu entendimento, classifique os principais usuários das informações disponibilizadas no Portal da Transparência ao público interessado. Avalie de (1) até (5) cada item, considerando (1) para o usuário com maior interesse e (5) para o de menor interesse:

servidores da prefeitura.

fornecedores.

sociedade civil.

mídia (rádio, TV, jornal).

outros órgãos governamentais (TCE/RS, TCU, STN, outras prefeituras).

9. O Portal da Transparência cumpre o princípio da publicidade (Art.37 da Constituição Federal) das contas públicas do Município de São Leopoldo.

ruim regular bom muito bom

10. Há transparência (Art.48 da Lei de Responsabilidade Fiscal) através dos critérios utilizados para disponibilizar as informações no Portal da Transparência.

() ruim () regular () bom () muito bom

11. Sugestões para melhorar a acessibilidade ao Portal da Transparência.