

9)- Administração Pública

4. Relação governo-sociedade: transparência, accountability e participação

Análise dos Instrumentos de Transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios da Região Sul

AUTORES

GISSELE SOUZA DE FRANCESCHI NUNES

Universidade Federal de Santa Catarina
FRANCESCHIGI@HOTMAIL.COM

SUELI FARIAS

Universidade Federal de Santa Catarina
ninafarias_22@hotmail.com

VANESSA DOS SANTOS

Universidade Federal de Santa Catarina
vss_santos@hotmail.com

SANDRO VIEIRA SOARES

Universidade Federal de Santa Catarina
sandrovieirasoares@hotmail.com

ROGÉRIO JOÃO LUNKES

Universidade Federal de Santa Catarina
lunkes@cse.ufsc.br

RESUMO

A pesquisa consiste em identificar a aplicação dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Analisando os municípios que possuem entre cinquenta e cem mil habitantes nos estados da região sul do Brasil, a amostra analisada compreendeu 24 municípios do Rio Grande do Sul, 15 municípios de Santa Catarina e 12 municípios do Paraná. A análise foi baseada em 23 requisitos estabelecidos pelos pesquisadores, conforme determinações definidas pelas Leis Complementares nº 101/2000 e nº 131/2009, consolidadas no art. 48 da LRF, sendo os dados coletados por meio do acesso aos sítios eletrônicos dos municípios. Os resultados mostraram que 75% dos municípios do Rio Grande do Sul, 66% dos municípios de Santa Catarina e 92% dos municípios do Paraná atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos. Duas características foram recorrentes nos três estados: as informações estavam dispersas pelos sítios eletrônicos, portanto, não estavam presentes em um sistema integrado, além de o requisito que exige o valor do lançamento da receita ter apresentado o menor índice de divulgação. Por outro lado, 100% dos municípios analisados não exigem cadastro em seus portais para acesso às informações por parte dos usuários, sendo este o requisito cumprido por todos.

Palavras-chaves: Transparência; Lei de Responsabilidade Fiscal; Municípios.

ABSTRACT

The research is to identify the application of transparency instruments contained in the Fiscal Responsibility Law. Analyzing the municipalities that have between fifty and one hundred thousand inhabitants in the states of southern Brazil, the study group comprised 24 municipalities of Rio Grande do Sul, 15 municipalities of Santa Catarina and 12 municipalities of Paraná. The analysis was based on 23 requirements established by researchers, as defined by determinations from Law No. 101/2000 and No. 131/2009, consolidated in the art. 48 of the LRF, and the data collected through electronic access to the sites of the municipalities. The results showed that 75% of the municipalities of Rio Grande do Sul, 66% of the municipalities of Santa Catarina and 92% of the municipalities of Paraná attended 70% or more of the predetermined requirements. Two features were recurrent in three states: the information was spread by websites, therefore, were not present in an integrated system, in addition to the requirement that the value launch of the revenue submitted the lowest level of disclosure. On the other hand, 100% of the cities analyzed do not require registration on their portals to access information from users, and this met the requirement by all.

Keywords: Transparency; Fiscal Responsibility Law; Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade passa por uma fase de conscientização perante o processo de fiscalização da administração pública, exigindo mais transparência dos gestores públicos nas ações realizadas com recursos públicos.

Os fatos e atos quando apresentados de forma clara e transparente, faz com que o meio social acredite que as ações determinadas foram efetuadas dentro da legalidade e moralidade exigida pela sociedade. A transparência faz com que a sociedade tenha o conhecimento da forma como são realizados os gastos públicos pelos agentes.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no artigo 1º, §1º define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. A Lei de Responsabilidade Fiscal é vislumbrada como norteadora das finanças públicas devido às limitações e imposições advindas, como a exigência de transparência por meio da divulgação de diversos relatórios e execução de ações para o controle de recursos públicos, como forma de controlar as despesas com pessoal, endividamento, metas de arrecadação, audiências públicas, entre outros.

Várias pesquisas teóricas e empíricas têm evidenciado os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas com pessoal e indicadores de gestão em geral dos entes públicos, conforme trabalhos de Santos e Alves (2011); Gobetti (2010); Santolin; Jayme Junior; Reis (2009); Macedo; Corbari (2009); Machado; Mello (2011); Costa; Travassos; Libonati (2011); e Farias *et al*, (2010).

No entanto, além de realizar o gasto público com eficiência e qualidade, esta informação deve estar acessível a todos os interessados, deve ser evidenciada de forma a possibilitar o controle social. Trabalhos como de Lopes (2007); Platt Neto *et al*, (2007); Sacramento; Pinho (2007); e Keunecke; Teles; Flach (2011) buscaram avaliar a transparência das informações públicas.

Neste sentido, o objetivo desta pesquisa é identificar, dentre os Municípios da Região Sul, com população entre cinquenta e cem mil habitantes, a aplicação dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Partindo do pressuposto que a transparência se dá pela publicidade das informações públicas, a verificação foi realizada partindo de um conjunto de “requisitos” exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em que se procura responder à seguinte questão: **Como os Municípios da Região Sul com população entre cinquenta e cem mil habitantes estão aplicando os instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal?**

Assim, para verificar se os municípios estão sendo efetivos na transparência conforme disciplina a Lei, foram investigadas quais informações são evidenciadas por meio dos sítios eletrônicos. A importância deste estudo se argumenta não apenas pela obrigatoriedade da aplicabilidade da lei, mas principalmente pelo direito intrínseco do acesso às informações por parte dos cidadãos.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Este item tem como objetivo servir de embasamento teórico e conceitual que são necessários para o entendimento do tema ora estudado. Aborda questões sobre Princípio da Transparência, exigência legal e pesquisas anteriores acerca do tema.

2.1 Princípio da Transparência

No sentido comum, transparência significa o que se percebe facilmente, claro, translúcido, enfim o que se deixa conhecer. Os atos realizados pela Administração Pública devem ser transparentes para que a sociedade fique ciente do que é desenvolvido pelos agentes públicos.

Mileski (2010, p. 27) define que “toda ação de governo tem de ser dirigida para o atendimento de finalidade pública, representando um padrão confiável de atuação governamental.”

Homercher (2010, p. 25) argumenta que “o princípio da transparência induz uma nova mentalidade à compreensão das ações do Poder Público, cuja base não pode mais se fixar em argumentos retóricos, mas em dados factuais [...]” Nesse sentido, o mesmo autor conclui pelo que denomina de óbvio, que todas as informações devem estar devidamente disponibilizadas para o cidadão.

A Carta Magna Federal em seu artigo 37 prevê que a administração pública “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, sendo a transparência, obtida pela publicidade das informações públicas.

Apesar de não estar explícito, o princípio da transparência está previsto em outros dispositivos da Constituição Federal, como, por exemplo, no artigo 5º, inciso XXXIII que “assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.” Conceitos como evidenciação, divulgação ou *disclosure* se confundem e estão intimamente relacionados à questão de trazer a informação de forma a dar a publicidade, com fins de atuar de forma transparente.

Na pesquisa realizada por Araújo (2009, p. 44), o autor levanta a questão de que forma o indivíduo “tomará consciência” dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal “se a gestão pública não vestir o manto da transparência?” Seguindo o questionamento do autor pode-se observar que para praticar princípios previstos no dispositivo constitucional, evidentemente a administração pública deve atuar de forma transparente.

Ademais, alguns autores apresentam, de forma conjunta, o princípio da publicidade e transparência defendendo que não há o que não possa vir ao conhecimento da sociedade, excetos raros assuntos definidos pela legislação, conforme defende Freitas (1999, p. 70)

No que concerne o princípio da publicidade ou da máxima transparência quer este significar que a Administração há de agir de sorte a nada ocultar e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir a público. O contrário soaria como negação da essência do Poder em sua feição pública. De fato e no plano concreto, o Poder somente se legitima apto a se justificar em face de seus legítimos detentores, mais do que destinatários.

Por outro lado, embora a publicidade e a transparência estejam interligadas, alguns autores, tratam estes conceitos como institutos distintos, como Homercher (2010, p. 59) que defende que a publicidade “trata-se de uma “condição” sem a qual os atos estatais não produzem seus efeitos necessários. Já a transparência é uma concepção ampla e dinâmica [...] é integrativa do cidadão no núcleo da administração, seja para participar ou saber.”

As vantagens de o Estado mostrar-se mais transparente são defendidas por Araújo (2009) quando argumenta que se torna mais atrativo para obter mais investimentos, aumenta a arrecadação, a qualidade do gasto (menos e melhor), alcança maior eficiência e para o próprio crescimento e desenvolvimento, além de contribuir para a responsabilidade social.

Pinheiro (2010, p. 101) define que o “princípio da transparência nos garante o poder de agir, de exercer nossos direitos no nosso dever cidadão, garantido pela obrigação do estado de zelar pela moralidade, pela ética administrativa, pelo senso de justiça.”

Desta forma, a transparência aplicada de maneira efetiva no setor público contribui para que os cidadãos possam exercer o controle social, possuir maior consciência dos seus direitos e do processo da gestão pública como um todo, além de controle dos processos governamentais.

2.2 Exigência Legal

A Lei Complementar nº 101 de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e preceitua que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente”.

Cruz (2002, p. 183) define que “A transparência da gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso as informações relativas às atividades financeiras do Estado [...]”.

Tal dispositivo deixa claro que a transparência é fundamental para o agente público ter responsabilidade na gestão fiscal. A Lei exige a transparência por meio de alguns instrumentos, como: orçamento, prestações de contas, Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), entre outros.

Neste contexto, a Lei apresenta o Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização. O referido capítulo contempla os artigos 48 e 49, no qual o primeiro sofreu alterações com a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, exigindo maior transparência quando disciplina o acesso das informações em tempo real por meio eletrônico relacionados à execução orçamentária e financeira, o acesso de informações referente à despesa ou receita a qualquer cidadão, além da adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a um padrão mínimo de qualidade.

Em relação às alterações comentadas, Lacerda (2010, p. 82) define que a transparência de gestão fiscal somente surgiu efetivamente com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 131/2009, pois permite “que toda e qualquer pessoa física ou jurídica tenha acesso as informações em tempo real, sobre a execução orçamentária.”

Observa-se que mesmo com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios voltados à transparência, algumas informações eram restringidas aos órgãos públicos e em especial aos órgãos de controle externo, ou seja, a transparência tornou-se mais evidente e difundida a partir da publicação da Lei Complementar nº 131/2009.

Ademais, a LC 131/09 incluiu alguns dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal, primeiramente, verificamos o artigo 48-A que deixa claro quais as informações devem ser divulgadas quanto à execução orçamentária e financeira.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

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

Além das alterações já apresentadas, esta Lei apresenta no artigo 73-B, prazo para que os entes de adaptem à referida exigência legal, sendo (i) um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; (ii) dois anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; (iii) quatro anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, sendo que tais prazos são exigidos a partir da própria publicação da referida Lei.

A penalização segundo a Lei para o não cumprimento dos prazos quanto ao acesso para a sociedade em tempo real da execução orçamentária e financeira, e a adoção do sistema integrado de administração financeira e controle, prevê que o ente não receberá transferências voluntárias (recursos repassados sem qualquer imposição constitucional ou legal).

O Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente

da Federação, também esclareceu outros pontos referentes aos instrumentos de transparência, entre os quais se destaca o artigo 2º, § 1º, em que “integrarão o sistema todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes”. No § 2º, II e III do mesmo artigo se definiu que a liberação em tempo real será “até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema” e não poderá ocorrer a exigência de cadastro para acesso.

O referido Decreto, no artigo 7º, incisos I e II acrescentou de forma mais discriminada os elementos a serem divulgados quanto à despesa e a receita.

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 (grifo nosso).

Cabe, ainda, destacar que o controle de transparência é realizado por meio de acompanhamento de relatórios bimestrais, quadrimestrais ou semestrais e a própria Prestação de Contas Anual enviada aos órgãos de controle externo.

No entanto, não basta apenas divulgar as informações à sociedade. Elas precisam ser compreensíveis, sendo este talvez um dos grandes desafios da gestão pública. Nesse sentido, Souza *et al.*, (2010, p. 81) destacam que a

transparência buscada pela lei não deve ser confundida com a mera divulgação de informações. É preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser disponibilizada em linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades.

Ademais, Toledo Junior (2009, p. 31) sugere que os Tribunais de Contas, por terem acesso aos dados devem realizar o “tratamento daquelas cifras, divulgando números de grande proveito para o controle exercido pela sociedade organizada”.

O exercício da transparência com a apresentação de informações e com a participação da sociedade permite que o exercício de um Estado democrático seja mais evidente, visto que possibilita ao cidadão atuar como fiscalizador e exercer seus direitos como membro indispensável ao andamento da administração e boa gestão pública.

2.3 Pesquisas Anteriores

Vários pesquisadores têm discutido os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sua abrangência e efetividade perante os entes públicos, seja por meio da análise de indicadores de gestão, pela análise das receitas, despesas, orçamento, endividamento, ou pela evidenciação de todos esses fatos e atos da gestão pública.

Carlos *et al.* (2008, p. 1) realizaram um estudo sobre a definição de variáveis para criação de indicadores relacionados à transparência na gestão pública. Os autores argumentam que além dos requisitos para efetivar a publicidade, destaca-se a necessidade da utilização da Internet, em que se verificou a necessidade de desenvolvimento da sociedade e dos demonstrativos e instrumentos relacionados à transparência conectados ao conceito de *accountability*, normas éticas e interesse público. Como conclusão apresentaram sete

indicadores a serem mensurados: publicação na internet; democratização de acesso as informações; recursos destinados a transparência; punibilidade de imprudências administrativas; transparência do projeto de campanha; e indicadores de relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Platt Neto *et al.* (2007) pesquisaram a caracterização da obrigatoriedade e abrangência dos princípios da publicidade e da transparência na administração pública brasileira, com enfoque na divulgação das contas públicas. O estudo definiu os usuários das informações e seus respectivos interesses, além de estratégias de divulgação das contas públicas na internet e suas limitações. Um dos pontos levantados na pesquisa é a expansão do uso da internet para fins de acesso aos meios de divulgação. Os pesquisadores concluíram que a transparência compõe-se de três partes: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para a tomada de decisões, elementos interligados que devem interagir para o exercício da transparência plena.

A pesquisa de Souza *et al.* (2010) analisou se as capitais brasileiras estão evidenciando suas contas públicas na internet em conformidade com o estabelecido na Lei nº 9.755/98 e no art. 48 da LRF. Os pesquisadores utilizaram o sítio eletrônico de contas públicas gerenciadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para realização da pesquisa. Os resultados revelaram que das 27 capitais brasileiras analisadas, 13 não fizeram registro das contas públicas. As demais realizaram registros, entretanto, com ausência de informações determinadas pela Lei nº 9.755/98; e ainda, concluíram que nenhuma capital atende às exigências dispostas no art. 48 da LRF.

Sacramento e Pinho (2007) realizaram uma pesquisa com seis municípios da região metropolitana de Salvador/BA com o objetivo de verificar como está o processo de transparência com a participação popular após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Utilizando como fonte de dados, entrevistas com pessoal do Poder Executivo municipal e os Relatórios Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas dos respectivos municípios, os pesquisadores concluíram que ainda há muito a evoluir para que a transparência seja efetivamente concretizada nestes municípios. No entanto, levando em consideração que a LRF está instituída a pouco tempo, se observou uma pequena mudança na direção em galgar a transparência nos municípios.

Outro recente trabalho sobre transparência foi apresentado por Keunecke; Teles e Flach (2011) quando estes utilizaram um índice de transparência, por meio do instrumento desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2011), aplicado nos cinco municípios mais populosos de Santa Catarina, a partir da análise do nível de transparência dos sítios eletrônicos desses municípios. Os indicadores que formaram o índice de transparência consistiram em “conteúdo”, “série histórica” e “frequência de atualização” e “usuabilidade”. Os pesquisadores concluíram que o atendimento aos preceitos instituídos pela LRF e pela LC nº 131/2009, ainda que com algumas limitações, fato que pode haver uma consolidação das práticas de *accountability*.

As práticas voltadas à transparência no setor público também têm sido estudadas em outros países. Ohashi (2009) realizou uma pesquisa em que investigou o efeito da melhoria em relação à transparência no processo de qualificação do licitante, realizando a pesquisa num estudo de caso de um leilão de obras públicas no município de Mie, no Japão. Segundo o autor, com o novo procedimento para contratar o licitante, as empresas são autorizadas desde que preencham requisitos mínimos técnicos e financeiros estabelecidos pelo governo. Com a utilização de alguns métodos estatísticos, o autor concluiu que a utilização de maior transparência no processo licitatório indicou a redução de despesas do governo superior a 8%, o que considera relevante, no entanto, ressalta que “práticas de transparência são insuficientes para realização de contratos públicos eficientemente competitivos, as empresas devem simultaneamente, combater práticas conspiratórias nos sistemas de concursos públicos” (OHASHI, 2009, p. 284).

Kristiansen *et al.* (2008, p.02), realizaram um estudo que visou avaliar o nível de transparência em um governo local da Indonésia. O levantamento de dados ocorreu por meio de entrevistas com 200 pessoas, membros dos poderes executivo, legislativo e da sociedade civil de seis distritos. Os autores argumentam que a “descentralização pode ter sido um passo no sentido da “boa governança” [...]”, no entanto, concluíram que o *status* atual dos burocratas é caracterizado por contínuo espaço discricionário e baixo nível de prestação de contas. Foram verificadas situações como a falta do detalhamento do orçamento, falta de compatibilidade entre o orçamento e as contas, as contas anuais permanecem inacessíveis e responsabilidade limitada para com a eficiência da gestão financeira.

3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do referencial teórico e para verificação de pesquisas realizadas anteriormente relacionadas ao tema, os principais materiais utilizados foram livros e artigos extraídos de eventos e periódicos, o que classifica esta pesquisa como bibliográfica segundo a natureza do objetivo (GIL, 1991). Considerando que o objeto desta pesquisa é um normativo recente, cuja verificação de seu cumprimento ainda foi pouco estudada, cabe a classificação quanto aos objetivos como exploratória, uma vez que se buscou a aplicabilidade da legislação (GIL, 1991). Assim, realizou-se um caso comparativo, por meio da realização de uma análise normativa.

A pesquisa documental se deu por meio da análise das legislações que versam sobre o tema transparência com o objetivo de identificar quais os itens exigidos pelas legislações são apresentados nos sítios eletrônicos dos municípios da região sul do Brasil; sendo esta classificação utilizada por Lakatos e Marconi (2007) para definir os materiais provenientes dos próprios órgãos que realizaram as observações, materiais ainda não elaborados. Os dados utilizados são classificados como primários, uma vez que foram extraídos diretamente dos sítios eletrônicos dos municípios pesquisados, muito usuais em arquivos de órgãos públicos (GIL, 1991).

Quanto à abordagem, se trata de uma pesquisa quali-quantitativa. A pesquisa é classificada como qualitativa devido à observação da Lei pelos pesquisadores, estes realizarem uma observação das informações dos sítios eletrônicos dos municípios com objetivo de investigarem as informações relacionadas à transparência exigidas pela legislação e conforme Raupp e Beuren (2006, p. 92), neste tipo de pesquisa se concebem “análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”. A classificação em quantitativa se deve pelo fato de a pesquisa ser realizada utilizando-se métodos estatísticos para analisar os dados coletados.

Para a coleta dos dados, em princípio, identificaram-se por meio do último censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), os municípios da região sul do Brasil, compreendida pelos estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, que apresentavam entre 50.000 a 100.000 habitantes. A partir desta informação, foram analisados 24 municípios do estado do Rio Grande do Sul, 15 municípios do Estado de Santa Catarina e 12 municípios do Estado do Paraná.

Portanto, a amostra utilizada para a pesquisa é composta por 51 municípios dentre 1.188 municípios que compõem essa região brasileira. Cabe ressaltar que a pesquisa delimitou-se a esses municípios em razão do seu prazo legal para o cumprimento das alterações da legislação ter iniciado, recentemente, em 27 de maio de 2011. Com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos foi acessado os sítios eletrônicos dos municípios, o qual deu suporte a realização da análise. A coleta de dados foi realizada nos meses de maio e junho de 2011.

Para a verificação dos requisitos necessários ao cumprimento de uma gestão transparente, conforme preconizado pela LC nº 101/2000 e LC nº 131/2009, consolidadas no

art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi realizado um *check-list* contendo 23 itens, no qual se buscou identificar quais estavam disponíveis nos *websites* dos municípios analisados. A relação dos itens verificados pode ser visualizada no Figura 1 a seguir.

1 – Todas Entidades	13 – Despesas por natureza
2 – Plano Plurianual	14 – Despesas por fonte de recurso
3 – Lei de Diretrizes Orçamentárias	15 – Valor do empenho
4 – Lei Orçamentária Anual	16 – Valor da liquidação do empenho
5 – Relatório de Execução Orçamentária	17 – Valor do pagamento do empenho
6 – Relatório de Gestão Fiscal	18 – Sem exigência de cadastramento
7 – Despesa – nº de processo	19 – Valor da previsão da receita
8 – Objeto fornecido	20 – Valor do lançamento da receita
9 – Credor (PF ou PJ)	21 – Valor da Arrecadação
10 – Procedimento Licitatório	22 – Tempo Real
11 – Despesas por Função	23 – Despesa por Unidade Orçamentária
12 – Despesas por Subfunção	

Figura1: Requisitos para o cumprimento da Transparência

Fonte: elaborado pelos autores

Após a verificação do cumprimento ou não dos requisitos levantados, se procedeu a análise individualizada dos estados estudados. A análise realizada foi quali-quantitativa. A análise qualitativa foi realizada por meio de identificação do número em valores absolutos e percentuais quanto ao cumprimento dos requisitos. A análise quantitativa foi realizada ao verificar-se a média e o desvio padrão na apresentação dos requisitos analisados, por meio do uso do software Microsoft Excel® versão 2010.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste tópico são demonstrados os resultados encontrados de acordo com a diretriz metodológica proposta. Os resultados estão apresentados por cada estado analisado, iniciado pelo Estado do Rio Grande do Sul, seguido de Santa Catarina e Paraná.

4.1 Análise da Transparência no Estado do Rio Grande do Sul

Quanto ao estado do Rio Grande do Sul identificou-se 24 municípios que possuem entre 50.000 e 100.000 habitantes. Os resultados da pesquisa estão ilustrados na Figura 2, o qual apresenta a quantidade de municípios e o percentual de requisitos atendidos.

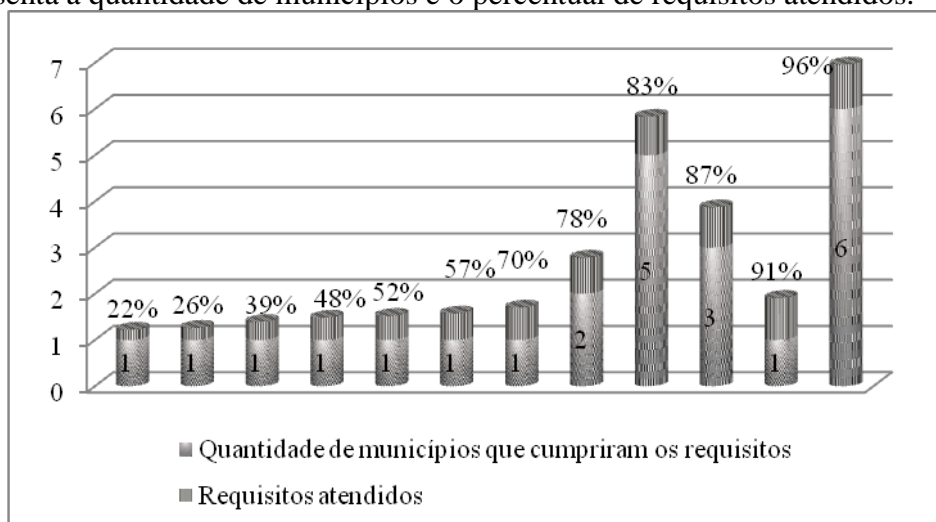


Figura 2 - Análise da Transparência – Rio Grande do Sul

Fonte: elaborado pelos autores

Constata-se que 18 municípios (75%) dentre os 24 avaliados atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos. O município que atingiu somente 22% possuía o portal de transparência, entretanto muitos dados não podiam ser visualizados, uma vez que

apresentavam somente o *link* sem apresentar a informação. O município que atingiu 26% disponibilizava poucos dados, e ainda de forma inapropriada com arquivos em formato pdf o que tornam desatualizados, pois não são alterados diariamente, além disso não há qualquer integração entre as informações. O município que apresentou maior quantidade de requisitos atendidos (96%), não alcançou 100% em razão da ausência do requisito 20, requisito não apresentado por nenhum dos municípios deste estado, que trata do valor de lançamento da receita, momento pelo qual o ente deve identificar o contribuinte e o valor percebido deste.

Dos municípios pesquisados, somente um possuía todos os dados aglomerados no portal de transparência, apesar de não cumprir com todos os requisitos. Os demais demonstravam as informações de forma dispersa pelo *site*. A Figura 3 apresenta a análise comparativa dos requisitos dos Municípios do Rio Grande do Sul.

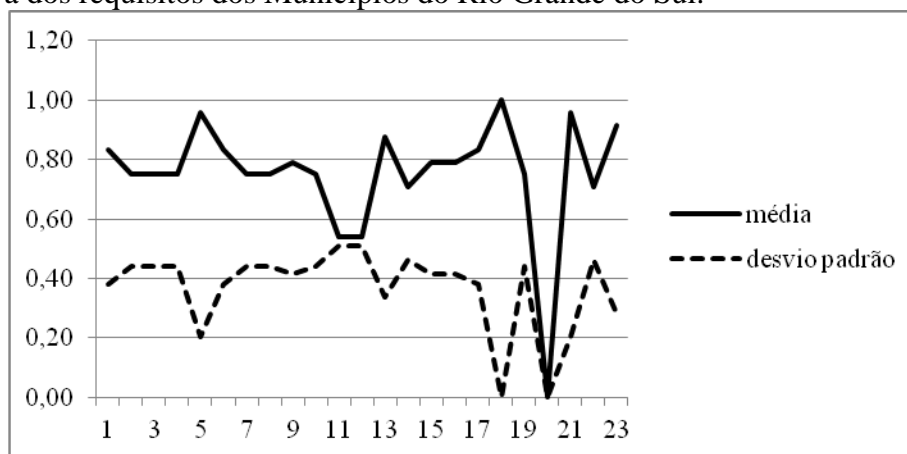


Figura 3: Análise comparativa dos requisitos – RS

Fonte: elaborado pelos autores

Pela análise comparativa entre os municípios pode-se observar que o requisito “18 – Sem exigência de cadastramento”, foi atendido por todos os municípios analisados, representando, portanto, o índice de maior divulgação dentre os requisitos. Os requisitos “5 – Relatório de Execução Orçamentária” e “21 – Valor de arrecadação”, apresentaram a média de divulgação de 96%, além do requisito “23 – Despesas por Unidade Orçamentária”, o qual apresentou média de divulgação de 92%. Observa-se que os requisitos “11 – Despesas por função” e “12 – Despesas por subfunção” foram atendidos por apenas 54% dos municípios analisados. O requisito “20 – Valor do lançamento da receita”, conforme exposto anteriormente, não foi atendido por nenhum dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, o que fez com que 5 municípios dentre os 24 analisados, não cumprissem na integralidade os requisitos verificados neste estudo.

4.2 Análise da Transparência no Estado de Santa Catarina

Quanto ao estado de Santa Catarina, identificou-se 15 municípios que possuem de 50.000 a 100.000 habitantes. Os resultados da pesquisa estão presente na Figura 4, o qual apresenta a quantidade de municípios e o percentual de requisitos atendidos.

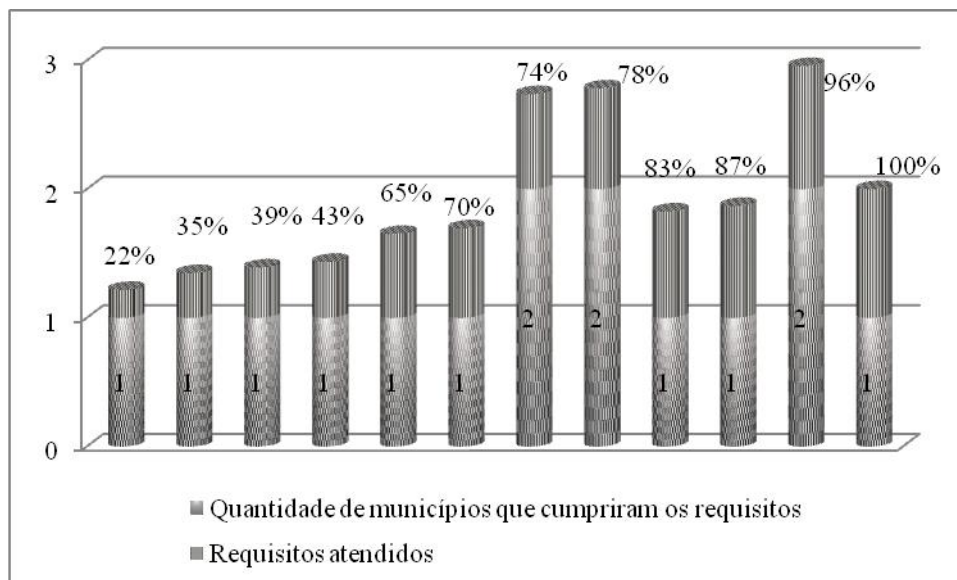


Figura 4: Análise de Transparência – Santa Catarina

Fonte: elaborado pelos autores

Pela análise realizada constata-se que 10 municípios (66%) dentre os 15 avaliados atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos. O município que atingiu 22% somente cumpriu o que era previsto antes da alteração legal, ou seja, os requisitos 2, 3, 4, 5, 6, sem apresentar os valores das suas despesas, fato presente em todos os municípios. O município que alcançou 35% não apresentou os Relatórios de Gestão Fiscal e os da Execução Orçamentária, os quais são exigidos há aproximadamente dez anos.

Observa-se que apenas um município, dentre os analisados, atendeu na integralidade os requisitos ora verificados. Ademais, constatou-se que dois municípios apresentavam os procedimentos licitatórios, porém sem qualquer ligação com as suas referidas despesas. Outro ponto a destacar é que o portal de transparência de um município estava fora do seu site do próprio município e sem *link* indicando o endereço, contudo, o portal foi encontrado por meio de um site de busca.

A Figura 5 evidencia a média e o desvio padrão do cumprimento da exigência legal entre os 15 municípios do Estado de Santa Catarina analisados.

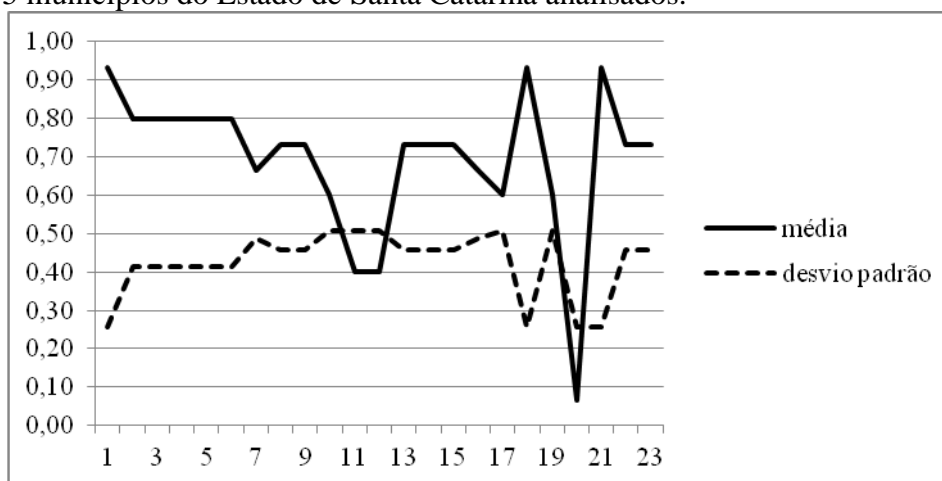


Figura 5: Análise comparativa dos requisitos – SC

Fonte: elaborado pelos autores

Pela análise comparativa dos requisitos, é possível identificar que os requisitos “1 - Todas entidades” e “21 – valor da arrecadação”, tiveram a maior média de divulgação,

representando 93% dos municípios analisados. As médias de divulgação dos requisitos 11 e 12 ficaram abaixo de 50%, sendo apresentado por apenas seis municípios.

O requisito “20 – valor do lançamento da receita” foi atendido por apenas um município, o qual cumpriu na integralidade todos os requisitos verificados.

4.3 Análise da Transparência no Estado do Paraná

Quanto ao estado do Paraná, se identificou 12 municípios que possuem de 50.000 a 100.000 habitantes. Os resultados da pesquisa estão presentes na Figura 6, o qual demonstra a quantidade de municípios e o percentual de requisitos atendidos.

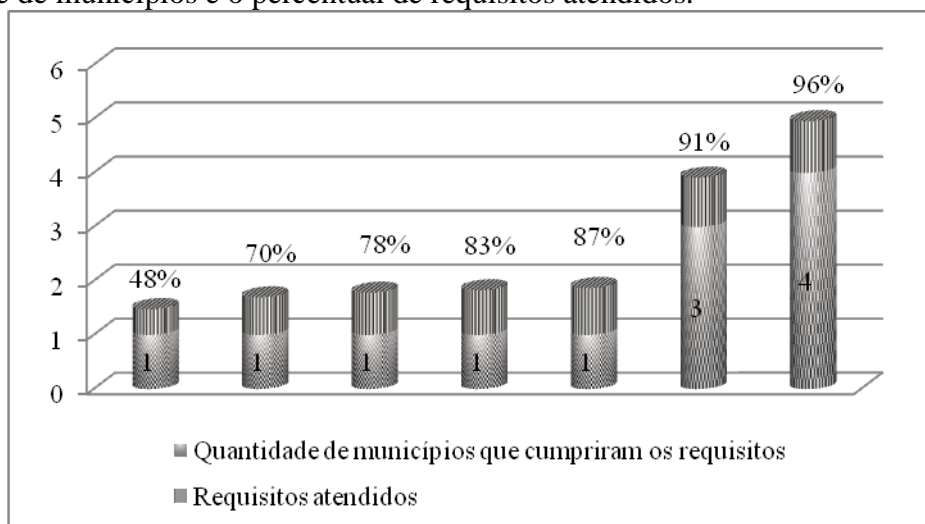


Figura 6: Análise de Transparência – Paraná

Fonte: elaborado pelos autores

Constata-se que 11 municípios (92%) dentre os 12 avaliados atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos. O município que atingiu 48% não apresentou ao menos, dados exigidos anteriormente à alteração da legislação. Cabe destacar que até mesmo a legislação referente ao orçamento público, composto por Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual não estavam presente no *site*. Verificou-se que dois municípios, os quais atingiram 91% e 96% de requisitos exigidos, apresentavam os valores dos lançamentos das receitas, entretanto, destacaram somente os contribuintes que desembolsam valores expressivos, conforme definido pelo ente. Por outro lado, dois outros municípios que também atingiram 96% dos requisitos, demonstravam os valores dos lançamentos da receita, mas não identificavam os seus contribuintes, portanto cumprindo somente o requisito “20 – Valor do lançamento da receita”.

Quanto os prazos exigidos, somente um município analisado não cumpriu o prazo determinado pela legislação, (27 maio de 2011), para disponibilização das informações, entretanto, disponibilizou no mês seguinte.

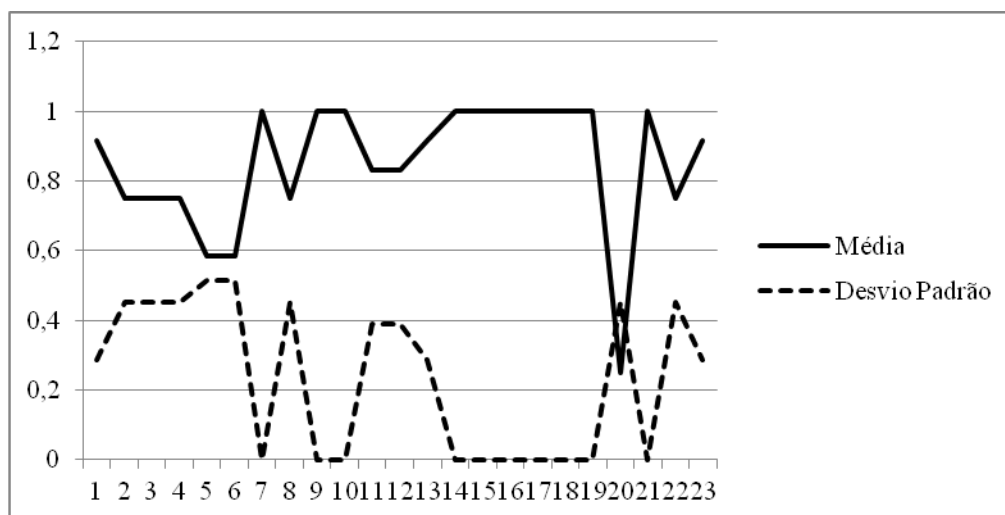


Figura 7: Análise comparativa dos requisitos – PR

Fonte: elaborado pelos autores

Pela análise comparativa dos 12 municípios analisados do Estado do Paraná, se observa que nenhum deles cumpriu na integralidade os requisitos verificados, sendo que quatro municípios deixaram de cumprir apenas um dos requisitos.

Os requisitos “7 – Despesa – n. de processo”; “9 – Credor (PF ou PJ)”; “10 – Procedimento Licitatórios”; “14 – Despesas por fonte de recurso”; “15 – Valor do empenho”; “16 – Valor da liquidação do empenho”; “17 – Valor do pagamento do empenho”; “18 – Sem exigência de cadastramento”; e “19 – Valor da previsão da receita”, foram atendidos por todos os municípios paranaenses verificados.

Os requisitos “1 – Todas entidades”; “13 – Despesas por natureza”; e “23 – Despesas por unidade orçamentária”, apresentaram média de divulgação de 92% dentre os municípios analisados. Observa-se que novamente o requisito “20 – Valor do lançamento da receita” foi o que apresentou o menor índice de divulgação, sendo atendido por apenas três municípios neste estado.

O que se pode verificar por meio das análises realizadas, é que alguns requisitos exigidos pela LRF e demais alterações não são cumpridos pelos municípios estudados, a transparência é vislumbrada, porém, ainda não em sua plenitude. Estes resultados convergem com os encontrados nas pesquisas realizadas por Souza *et al.* (2010) e Sacramento; Pinho (2007) quando identificaram que ainda há ausência de informações nas informações públicas. No entanto, fazendo um comparativo com os resultados apresentados no estudo realizado Kristiansen *et al.* (2008), quando investigaram o nível de transparência em um governo local da Indonésia, se pode observar que nos estado do sul do Brasil analisados, existe uma evolução da transparência governamental. Ainda pode-se ressaltar que, este estudo corrobora, principalmente pelo meio de coleta dos dados analisados, com o entendimento de Platt Neto *et al.* (2007), quando expuseram que “mais do que uma exigência legal, a publicação de informações na Internet pode ser uma opção de política de gestão”, ou seja, a internet é um meio útil e necessário para acesso às informações por parte dos usuários.

5 CONCLUSÃO

Informação transparente relacionada aos atos e fatos da gestão pública é direito de todo e qualquer cidadão, além de exigência legal. Nesse sentido, o presente estudo buscou identificar, por meio da análise dos sítios eletrônicos municipais, informações voltadas à transparência da gestão pública. Por vezes, estas informações estão disponibilizadas em sítios

denominados portal da transparência, onde são evidenciados instrumentos de transparência exigidos na Lei Complementar nº 101 de 2000 e alterações, mais especificamente no artigo 48 da referida Lei.

O objetivo deste estudo foi evidenciar como os Municípios da Região Sul, com população entre cinquenta e cem mil habitantes aplicam os instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A análise teve como base um *check list* elaborado pelos autores contendo 23 requisitos estabelecidos conforme exigências verificadas na Lei em questão. Foram pesquisados 51 municípios, sendo 24 do Rio Grande do Sul, 15 de Santa Catarina e 12 do Paraná.

Diante dos resultados, referente aos municípios analisados, verificou-se que 75% dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, 66% dos municípios do Estado de Santa Catarina e 92% dos municípios do Estado do Paraná atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos. Portanto, este estudo, em convergência com outros apresentados durante o trabalho, mostra que se faz necessário uma fiscalização mais rigorosa sobre estes entes públicos que se apresentam inconformidades para com o cumprimento da Lei.

Dentre os municípios analisados, algumas características foram recorrentes nos três estados. Verificou-se que as informações estavam dispersas pelos *sites*, portanto não estavam presente em um sistema integrado, além de apresentar uma falsa evidenciação da informação quando apresentavam *links* sem informação.

Outra inconsistência reside na evidenciação do requisito “20 – Valor do lançamento da receita”, por apresentar o menor índice de divulgação dentre os requisitos analisados para ambos os estado analisados.

No entanto, a convergência dos resultados entre os estado também apresentou aspectos positivos, pois foi possível verificar que os portais não solicitaram cadastramento para que o usuário tenha acesso às informações, sendo este requisito, cumprido por todos os municípios analisados.

Para pesquisas futuras, se sugere a realização de uma análise em que sejam analisados os municípios que possuem até 50.000 habitantes, os quais tem o prazo de 4 anos para se ajustarem a legislação. Sugere-se ainda, realizar pesquisa similar em municípios de regiões diversas a fim de verificar se há congruência com os resultados encontrados.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO. Inaldo da Paixão Santos. A Transparência, a Lei Complementar nº 131/09 e a necessidade de navegar. **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF**, v. IX, n. 97, agosto 2009-2010.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 05 jun. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dão Outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 30 maio 2011.

_____. Presidência da República. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações

pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em 30 maio 2011.

_____. Presidência da República. Decreto 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 30 maio 2011.

CARLOS, Flávio Alves; LOPES, Jorge Expedito de Gusmão; PERDENEIRAS, Marcleide Maria Macedo; MACÊDO, João Marcelo A.; AMARO, Rodrigo Gayer; RIBEIRO FILHO, José Francisco. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (Online)**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago. 2008.

COSTA, José Isidio de Freitas; TRAVASSOS, Silvana Karina de Melo; LIBONATI, Jeronymo José. Avaliação de aspectos da gestão fiscal dos municípios brasileiros: análise de indicadores trienais da receita, despesa e endividamento *ex-ante* e *ex-post* lei de responsabilidade fiscal. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 11, 2011: São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2011.

CRUZ, Flávio da; VICCARI JUNIOR, Adauto. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FARIAS, Sueli; PEPINELLI, Rita de Cássia Correa; CAMARGO, Raphael Vinicius Weigert; DUTRA, Marcelo Haendchen; ALBERTON, Luiz. Relação Despesas com Pessoal *versus* Receita Corrente Líquida no quinquênio 2005/2009: o caso do município de Florianópolis/SC. In: XVII Congresso Brasileiro de Custos, 2010, Belo Horizonte. **Anais...** São Leopoldo/RS: CBC, 2010.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste Fiscal nos Estado: Uma Análise do Período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 113-140, jan./abr. 2010.
HOMERCHER, Evandro T. **O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa.** Porto Alegre: Padre Reus, 2010.

IBGE. **Censo Populacional 2010.** IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadoat/>>. Acesso em 20 maio 2011.

KEUNECKE, Lucas Peter; TELES, João; FLACH, Leonardo. Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 8, n. 16, p. 153-174, jul./dez. 2011.

KRISTIANSEN, Stein; DWIYANTO, Agus; PRAMUSINTO, Agus; PUTRANTO, Erwan Agus. Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experiences from Indonesian Districts. **Contemporary Southeast Asia**, vol. 31, n. 1, p. 64-87, 2008.

LACERDA, Daniel Melo de. A importância do controle preventivo e a imprescindibilidade da transparência da gestão fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte**. Natal, v. 12, n. 1, p. 80-84, dez/2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica : ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis..** 5. ed. rev. e ampl. São Paulo (SP): Atlas, 2007. 312p

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos - literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 8, p. 5-40, 2007.

MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Célia. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, set./dez. 2009.

MACHADO, Joyce de Andrade; MELLO, Gilmar Ribeiro de. A Lei Responsabilidade Fiscal e o impacto sobre o endividamento dos Municípios Paranaenses. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 11, 2011: São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2011.

MILESKI, Helio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. **Interesse Público**, Belo Horizonte, vol. 12, n. 62, p. 15-51, jul./ago. 2010.

OHASHI, Hiroshi. Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works. *Review of Industrial Organization*, v. 34, n. 3, p. 267-285, 2009.

PLATT NETO, O. A. ; CRUZ, F. da ; ENSSLIN, S. R. ; ENSSLIN, L. . Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Minas Gerais, v. 18, p. 75-94, 2007. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistae/revista/article/view/320>>. Acesso em 30 maio 2011.

PINHEIRO, Paulo Henrique Alves. Lei de Responsabilidade Fiscal: um novo modelo na gestão fiscal dos recursos públicos, plano prático-ideológico. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte**. Natal, v.12, n. 1, p. 99-103, dez/2010.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria (Org.). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003, p.76-97.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na Administração Pública: O que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um Estudo Exploratório em Seis Municípios da Região Metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA (RC-UFBA)**, Salvador, v. 1, p. 48-61, 2007.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR., Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico. **Estudos Econômicos**. [online], São Paulo, vol. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez. 2009.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos; ALVES, Tiago Wickstrom. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública (Impresso)**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 181-208, jan./fev. 2011.

SOUZA, Fábila Jaiany Viana de; *et al.* Uma análise sobre a evidenciação das contas públicas das capitais brasileiras. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 29, n. 1. 2010.

TOLEDO JUNIOR, Francisco C. de. Os Tribunais de Contas e a transparência no uso do dinheiro público. **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**. Belo Horizonte, ano 8, n. 96, p. 31-35, dez/2009.