

A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO ACERCA DO ART. 48 DA LRF NA REGIÃO DO ALTO-TIETÊ/SP

TRANSPARENCY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: STUDY ABOUT ARTICLE 48 FROM LRF IN ALTO TIETÊ REGION/SP, BRAZIL

Ana Paula S. de Jesus¹, Barbara Ellen de O. Alkmim², Karine P. de Carvalho³, Carla Alessandra B. R. Aguiar⁴, Walter E. da Silva⁵, Adriana Patrícia L. Guimarães^{6*}

Resumo

O Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevê a transparência dos municípios nos *websites* de seus Poderes Executivo e Legislativo. O objetivo deste trabalho foi averiguar o nível de divulgação e aplicação da transparência nas Prefeituras e Câmaras do Alto-Tietê, apresentada através dos portais eletrônicos, conforme art. 48 da LRF. A metodologia de estudo utilizou-se de fontes bibliográficas físicas e digitais para desenvolver o referencial teórico, bem como pesquisas quantitativas para fundamentar e expor os resultados dos dados coletados ao longo do trabalho. Constatou-se com a pesquisa que um maior índice de divulgação dos instrumentos de transparência obrigatórios foi apresentado pelas Prefeituras, com média de 56% (cinquenta e seis por cento), *versus* 13% (treze por cento) de média das Câmaras Municipais. Em relação às médias anuais pôde-se observar um breve aumento no ano de 2016 em relação a 2015, com médias de 35% (trinta e cinco por cento) e 34% (trinta e quatro por cento) respectivamente. Conclui-se que as duas esferas dos Governos municipais ainda têm muito a progredir, em relação à divulgação dos instrumentos de transparência do Art. 48 da LRF, considerando que mesmo após 18 anos da criação e implantação de tal Lei.

Palavras-Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Transparência. Finanças públicas.

Abstract

The article 48 of Fiscal Responsibility Law in Brazil foresees the transparency process on the websites public managers. The goal of this study was to verify the level of disclosure and application of transparency to the city's prefectures and cameras of the High Tietê region, in São Paulo, Brazil. The methodology used was literature review and a case study focused on websites of the municipalities. Results have shown that the websites have shown increasing indexes of divulgation: 56% versus 13% (13% per city of City cameras. In relation to the annual averages, there was a slight increase in 2016 compared to 2015, with averages of 35% (thirty five percent) and 34% (thirty four percent) respectively In the annual medium, it was observed a brief increase in 2016 versus 2015. The results send to a conclusion that the two spheres of the cities' governments are still very progressive, in relation to the disclosure of the transparency law.

Key words: Tax responsibility law. Transparency. Public finances

1 Bacharel em Administração, Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil.

2 Bacharel em Administração, Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil.

3 Bacharel em Administração, Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil.

4 Mestre em Políticas Públicas Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil, e-mail: carlabrs@hotmail.com

5 Mestre em Administração, Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil, e-mail: eclache@terra.com.br

6 Especialista em Contabilidade Pública, Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil, e-mail: dripatricia@msn.com

* Autor de correspondência (destacar o autor para correspondência com asterisco).

1 INTRODUÇÃO

Após anos de costume de os governantes brasileiros promoverem gastos de grande porte ao final de seus mandatos e a comum prática de tomada de empréstimos em instituições financeiras estatais para suprir suas necessidades, foi criada e implantada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) visando inibir o mau uso dos recursos públicos e a falta de mecanismos de regulação e controle da gestão de arrecadação, aplicação e do uso dos recursos disponíveis.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, estabelece que as informações de interesse coletivo ou particular dos cidadãos, relativas aos órgãos públicos, devem ser prestadas, sob pena de responsabilidade, salvo aquelas que estão sob sigilo para a segurança da sociedade (BRASIL, 1988). Nesse âmbito, esbarramos no Princípio da Publicidade, citado no Art. 37 da Carta Magna, o qual considera que tudo o que é público deve ser tratado com maior transparência, a fim de que a população esteja ciente de todas as ações da Administração Pública.

Assim, entende-se que uma análise de gastos públicos pode ser grande aliada no combate à corrupção, que nada mais é do que o ato de se corromper, oferecer algo com a intenção de obtenção de vantagem em troca, porém favorecendo uma parte e prejudicando a outra.

A corrupção é um fato social que coloca obstáculos no processo de atendimento às necessidades públicas por parte dos governos, fazendo com que parcela significativa da população seja excluída das tomadas de decisões, que se voltam apenas aos interesses de quem está disposto a pagar pelos privilégios. Isso gera inúmeros efeitos negativos, como o enriquecimento ilícito de empresas e funcionários que colaboram com sistemas de corrupção, violação de leis e condutas administrativas que perdem eficiência e êxito devido à elevação de custos e defasagem de seus processos, além da clara falta de manutenção pública decorrente dos desvios de recursos que acarretam um grande aumento na carga tributária para suprir os desperdícios intencionais.

Nesse artigo discutiremos sobre a aplicação do Art. 48 da LRF, que teve redação dada pela Lei Complementar n.º 131, de 2009, também conhecida como “Lei da Transparência”, e mais tarde pela Lei Complementar n.º 156, de 2016, que rezam sobre a divulgação das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de amplo acesso público. Dessa forma,

a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p.397)

Abraham (2017, p. 242) explica que o amplo acesso a essas informações detalhadas gera uma consolidação da democracia, incitando uma participação popular maior nas discussões de elaboração das peças orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária, através de audiência pública, conseqüentemente aumentando o volume de acessos a tais informações.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo verificar se os municípios da região do Alto-Tietê/SP estão publicando de maneira correta em seus portais de transparência eletrônicos os relatórios exigidos no art. 48 da LRF, que trata da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sendo eles o Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), as Prestações de Contas e os respectivos Pareceres Prévios, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e as versões simplificadas desses documentos.

O trabalho se justifica com o fato de que ainda não há estudos similares englobando a região do Alto-Tietê/SP, e diante de resultados obtidos através de pesquisas semelhantes realizadas em regiões dos Estados da Paraíba e Pernambuco, que concluíram que as informações relativas à transparência nas finanças públicas dessas regiões precisam melhorar, uma vez que são insuficientes e limitadas em relação à divulgação das contas públicas.

2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No ano de 1990 a população mundial mergulhou em uma grande crise financeira sem precedentes, o Brasil, não diferente, se destacou negativamente com grande número de dívidas, excesso de gastos e má gestão do erário público. Dado o cenário, o Estado percebeu a enorme necessidade de controlar a péssima dispersão de recursos públicos, para que finalmente pudesse quitar suas dívidas, que acumulavam em volume inacreditável e inadmissível para a sobrevivência do sistema fiscal e monetário da nação.

Após estudos foi concluída a necessidade de criação de uma lei que determinasse o controle e resposta de quem utilizasse do erário público, e em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar n.º 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o intuito de regulamentar as finanças públicas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, cobrar e orientar os gestores na utilização dos recursos, garantindo uma segurança ao poder público sobre a execução de projetos e prestação de contas sobre os mesmos. De acordo com Nunes e Nunes:

ainda que inovadora e adaptada às necessidades locais, a Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil buscou inspiração também na experiência internacional recente. Ao longo da década de 90, alguns países empreenderam iniciativas bem-sucedidas no sentido de evitar o surgimento de grandes déficits públicos e níveis excessivos de dívida. Destacam-se, nesse sentido, as lições fornecidas pelas experiências da Comunidade Econômica Europeia (1992), do *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos (1990) e do *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (1994). São iniciativas ainda muito recentes; pode-se dizer que nos anos 90, o mundo começou a despertar para a responsabilidade fiscal. (NUNES, NUNES, 2003, p.5)

Apesar de ter sido sancionada apenas em 2000, a LRF já tinha previsão legal, sendo citada no art. 163, inciso I da Constituição Federal (1988), que reza que “Lei complementar disporá sobre finanças públicas”, entre outras disposições, assim, consolidando regras e normas já existentes, consagrando os princípios constitucionais, e introduzindo novos conceitos, como o da transparência – que obriga que as três Esferas de Governo publiquem não só os orçamentos, mas também os relatórios fiscais – e o da

responsabilidade no uso dos recursos públicos. A LRF foi promulgada na intenção de buscar a excelência na gestão dos recursos públicos, porém não há garantias de que será cumprida. Nesse contexto, surge também para estabelecer formas de penalidades pela utilização incorreta dos recursos, enquadrando-se como crime de responsabilidade e improbidade administrativa.

Conforme o Senado Federal, em seu portal eletrônico (*apud* FERRAÇO, 2011), a LRF tem impedido que os gestores públicos não façam planejamentos para a utilização dos recursos, e oferecido uma estabilidade econômica, que iniciou em 1994 após a implantação do Plano Real, e que mesmo que o país se encontre em uma situação difícil, sem a Lei, poderia estar mergulhado em dívidas maiores do que poderíamos arcar por gerações. A LRF é considerada, junto com o Plano Real, um marco definitivo na estabilização tanto das contas públicas quando da economia brasileira, solidificando a reputação do país na comunidade financeira internacional (CYSNE, 2016).

2.1 INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DO ART. 48 DA LRF

No Artigo n.º 48 da LRF, constam os chamados instrumentos de transparência, que são dispositivos que têm como finalidade a manutenção do equilíbrio das contas públicas. A ementa da LRF traz a menção de que ela “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

O incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como a adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União, são, entre outras seguridades, ferramentas de garantia à transparência.

No que tange aos planejamentos e à questão orçamentária, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 165, atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento, e a iniciativa dos seguintes projetos de lei, em ordem alfabética: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Ambos devem ter sua divulgação efetuada nos meios eletrônicos, como nas seções de transparência dos sites das Prefeituras e Câmaras Municipais, por exemplo.

Plano Plurianual (PPA)

Os autores Cruz Junior, Glock, Herzmann e Tremel (2006, p. 28) afirmam que:

Os objetivos e as metas da política fiscal estabelecidos no PPA, tem por objetivo criar um ambiente de estabilidade econômico-social que garantam o êxito na implementação dos programas e ações decorrentes para as três esferas do governo. (*apud* LIMA, LIMA e CRUZ, 2016. p. 03)

Trata-se, pois, de um documento que agrega as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. É elaborado no primeiro ano do mandato do governante de poder executivo eleito, com vigência a partir do segundo ano de mandato, e deve ser enviado ao Congresso – poder legislativo – até quatro meses antes do final do

primeiro exercício financeiro de posse do novo presidente (sendo o limite até 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa, que ocorre em 22 de dezembro (ENAP, 2014, p. 13).

Mais especificamente, o PPA prevê, entre outras coisas, as grandes obras públicas a serem realizadas nos próximos anos (considerando sua vigência, de quarenta e oito meses) e, portanto, “precisa ser elaborado criteriosamente, imaginando-se aonde se quer chegar nos próximos quatro anos. Expressa a visão estratégica da gestão pública” (BLUME, 2016).

Considerando o abordado pelo Art. 167 da Constituição Federal, citado por Neto (2010), “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”, evidencia-se a importância de um Plano Plurianual.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A primeira lei supracitada, a de Diretrizes Orçamentárias, tem sua definição dada pelo site da Câmara dos Deputados do Brasil, conforme segue:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO incorporou novas atribuições associadas ao equilíbrio entre receitas e despesas que norteia todo ciclo de alocação dos recursos públicos. De acordo com o conteúdo constitucional, a LDO orientará a elaboração orçamentária, compreendendo as prioridades e metas em consonância com o PPA, porém, se referindo apenas ao exercício financeiro subsequente. Também deverá dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política das agências financeiras oficiais de fomento (ENAP, 2014, p. 13).

A LDO tem elaboração anual e objetiva indicar as prioridades do Governo para o ano subsequente. Ela auxilia na elaboração da LOA, apoiando-se no que foi determinado no PPA.

Conforme Blume (2016):

Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA. Algumas das disposições da LDO são: reajuste do salário mínimo, quanto deve ser o superávit primário do governo para aquele ano, e ajustes nas cobranças de tributos. É também a LDO que define a política de investimento das agências oficiais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. (BLUME, 2016)

O projeto de Lei da LDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até final do primeiro período da sessão legislativa, que se dá em 17 de julho.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. Assim, conforme disposto por Blume (2016), “Se bem-feita, a LOA estará em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo PPA”.

A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

Em suma, a LOA realiza a previsão de orçamentos fiscais, do seguro social e dos investimentos das empresas estatais. Todas as despesas governamentais para o ano seguinte são detalhadamente previstas, a exemplo da estimativa da receita e a distribuição de despesas. É segmentada por áreas como saúde, educação e mobilidade. Engloba também o valor de arrecadação que a gestão pública deve levantar para que todos os gastos previstos possam ser executados de fato. Essa arrecadação acontece através das tributações: impostos, taxas e contribuições.

Demais Instrumentos de Transparência Exigidos Pelo Art. 48 da LRF

Além do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, outros instrumentos aos quais deve ser dada ampla divulgação, conforme o artigo número 48 da LRF, são:

- **Prestação de Contas:** demonstrará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e o combate à sonegação, além das ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Deverá ser elaborada pelo chefe do poder Executivo e o presidente da Câmara Municipal e divulgada à sociedade e aos órgãos externos. Estes últimos, por sua vez, deverão emitir o parecer prévio quanto às contas apresentadas pelos gestores, conforme Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- **Pareceres Prévios do Tribunal de Contas:** o portal eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU) discrimina que a Constituição Federal de 1988 reserva ao mesmo a missão de apreciar, mediante parecer prévio conclusivo, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Trata-se de etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública brasileira, pois oferece ao Poder Legislativo elementos técnicos essenciais para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, objetivando, entre outras coisas, contribuição para a transparência das ações estatais, emissão de opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da

União (analisando conformidade, desempenho e a confiabilidade das informações) e o fornecimento de um panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame. Após entrega ao Congresso Nacional, a quem compete julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, o Tribunal de Contas da União disponibiliza à sociedade brasileira o inteiro teor do Relatório e do Parecer Prévio, visando garantir a *accountability* (prestação de contas) e a transparência da atuação governamental. Tratando-se da esfera Municipal, como é o caso deste artigo, conforme Lima, Lima e Cruz (2016, p. 05), a emissão do Parecer prévio em relação aos prefeitos municipais será de responsabilidade dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou pelos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios;

- **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO):** o Tesouro Nacional do Brasil (TNB) menciona, em seu portal eletrônico, que a Constituição Federal exige em seu art. 165, § 3º, que o Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece as normas para sua elaboração e publicação. O RREO abrangerá os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta de todos os poderes, que recebam recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;
- **Relatório de Gestão Fiscal (RGF):** ainda conforme o TNB, o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF, com Despesas de Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito. Todos esses limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida. Ao final do exercício, a LRF exige ainda a publicação de demonstrativos que evidenciem as Disponibilidades de Caixa e a Inscrição de Restos a Pagar. O Relatório, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais válido para o ano de publicação – tem seus demonstrativos assinados pelo Secretário do Tesouro Nacional e pela Secretária Federal de Controle. O Relatório é então encaminhado, sob a forma de Exposição de Motivos Interministerial, pelos Ministros de Estado da Fazenda e Chefe da Controladoria Geral da União ao Presidente da República, a quem incumbe assiná-lo, nos termos do artigo 54 da LRF;
- **Versões Simplificadas (VS):** modos mais compreensíveis e compactados de apresentação dos demais instrumentos de transparência.

3 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Conforme Dias (2017, p.187):

Um dos mecanismos que estão revolucionando o controle social da administração pública é o governo eletrônico (gov.br), que, enquanto modalidade de ação governamental, permite o acesso a qualquer cidadão e a troca de informações entre Estado e fornecedores. (DIAS, 2017, p.187)

A transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes, e esse termo surgiu no Brasil em meados de 1980, em normas relacionadas ao acesso às informações públicas, tornando-se um instrumento auxiliar da participação popular na democracia, além de ser essencial para a prática da cidadania. (CONEGUNDES *et al*, 2013, p. 03).

As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania. Segundo Jacobi (2003, p. 23)) “Para alcançar mudanças na participação social existe a necessidade de transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência da gestão”. A transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, mas para isso é necessário que os gestores públicos mudem suas tomadas de decisões e divulguem-nas livremente nos meios de comunicação acessíveis à população, não permitindo que suas informações fiquem restritas a alguns servidores e assessores.

Na administração pública brasileira, a publicidade dos atos dos gestores tem marco legal no art. 37 da Constituição Federal, assegurada no parágrafo 1º favoreceu a transparência, a adoção de práticas transparentes, 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, símbolos, nomes ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No ano de 1998, publicou-se a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de *homepage* na *Internet*, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações. “Esses avanços na tecnologia da informação do governo oferecem oportunidade de integrar bases de dados e recursos de forma a facilitar e simplificar o acesso ao público” (COGLIANESE *et al*, 2009, *tradução nossa*).

Ao distanciar a informação do cidadão o gestor fortalece seu poder e confirma o seu autoritarismo, e a transparência é forma de evitar esse tipo de conduta. Uma gestão pública transparente permite que a população não só adquira informações quanto à aplicação dos recursos públicos como também possa melhor avaliar a gestão dos seus governantes. A entidade ao dar transparência de seus dados, abre espaço para futuras reivindicações sociais que visam a um maior detalhamento e à ampliação das informações disponibilizadas.

Segundo Silva (*apud* Cruz *et al*):

O aumento da transparência auxilia o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão, podendo promover a publicação de informações transparentes, tempestivas e relevantes sobre a administração pública e sobre os destinos dos recursos públicos por parte dos gestores constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas, que a literatura designa de *accountability*. (*apud* Cruz, Ferreira, Silva & Macêdo, 2010, p.2)

A transparência pública aborda, assim, o aumento da visibilidade dos gastos efetivados pelo governo com qualidade de informação e em espaço temporal, esses dados se referem a qualquer informação pública ou sob custódia dos órgãos e entidades da Administração Pública, desde que não sejam confidenciais. Quando a transparência

pública é eficaz e age de forma correta a sociedade pode acompanhar os serviços prestados e identificar quando houver fraudes que impeçam o desenvolvimento do país.

3.1 UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO ALTO-TIETÊ/SP: METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada nos municípios componentes da região do Alto-Tietê do Estado de São Paulo, de forma documental e bibliográfica em diversas fontes como livros, *websites* e nas páginas eletrônicas oficiais das prefeituras e câmaras municipais e seus portais de transparência, além de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O estudo sobre a divulgação dos relatórios exigidos no art. 48 da LRF deu-se da seguinte forma: para os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias (PPA, LDO e LOA), foi feita a verificação sobre a divulgação do projeto de lei contendo os respectivos anexos, de acordo com orientação divulgada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP); para o RREO e o RGF foi avaliada a divulgação das informações que são obrigatórias conforme especificações do Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para os exercícios de 2015 e 2016; e para a Prestação de Contas e Pareceres Prévios, foi realizada a verificação da existência ou não desses documentos nos portais da transparência dos municípios.

Tais relatórios, que devem ser divulgados conforme o art. 48 da LRF, foram discriminados conforme quadro disposto abaixo:

Quadro 1 - Atribuição de percentuais aos instrumentos de transparência

Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias		
Divulgação	Percentual Atribuído	Descrição
Sem Dados	0%	Equivale à não divulgação das informações
Parcial	50%	Equivale à divulgação somente da lei ou dos anexos
Integral	100%	Equivale à divulgação da lei e dos anexos
Relatórios Fiscais		
Divulgação	Percentual Atribuído	Descrição
Sem Dados	0%	Equivale à não divulgação das informações
Parcial	0,01% 99,99%	Equivale à divulgação de parte dos relatórios exigidos no Manual de Demonstrativos Fiscais para os exercícios de 2015 e 2016
Integral	100%	Equivale à divulgação de todos os relatórios exigidos no Manual de Demonstrativos Fiscais para os exercícios de 2015 e 2016
Prestação de Contas e Parecer Prévio		
Divulgação	Percentual Atribuído	Descrição
Sem Dados	0%	Equivale à não divulgação das informações
Integral	100%	Equivale à divulgação das informações

Fonte: Autores (2018).

Os dados da pesquisa foram baseados nos exercícios de 2015 e 2016 dos Poderes Executivo (prefeituras) e Legislativo (câmaras municipais), e os resultados referentes à divulgação do PPA, LDO e LOA abrangem somente o Poder Executivo, uma vez que a Constituição Federal fala da obrigatoriedade somente para o mesmo. Já os demais relatórios têm realização e divulgação obrigatórias tanto no Poder Executivo, quanto no Legislativo.

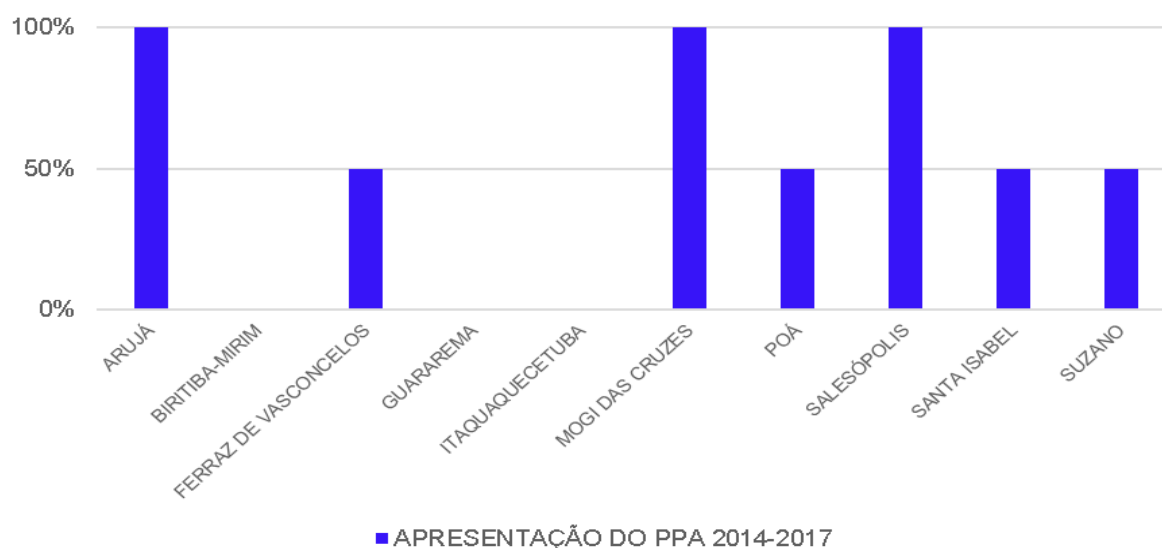
1.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Alto Tietê está localizado na região da Grande São Paulo, Estado de São Paulo, no entorno da nascente do Rio Tietê, e é composto por 10 (dez) municípios, sendo eles: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. O Rio Tietê nasce em Salesópolis e percorre as demais cidades antes de chegar à Capital paulista, por isso a região leva esse nome.

Os gráficos a seguir foram confeccionados pelas autoras deste artigo, com base nos dados extraídos da pesquisa realizada ao longo do trabalho.

O Gráfico 1 apresenta os dados acerca da divulgação do Plano Plurianual – PPA do período de 2014 a 2017 nos municípios da Região do Alto-Tietê, e na data da pesquisa a pontuação atribuída em 100% corresponde àqueles que publicaram de forma integral; em 50% àqueles que publicaram de forma parcial; e em 0% àqueles que não publicaram nenhuma informação. Vale ressaltar que o PPA 2014-2017 era o Plano vigente nos anos utilizados como base (2015 e 2016) desta pesquisa.

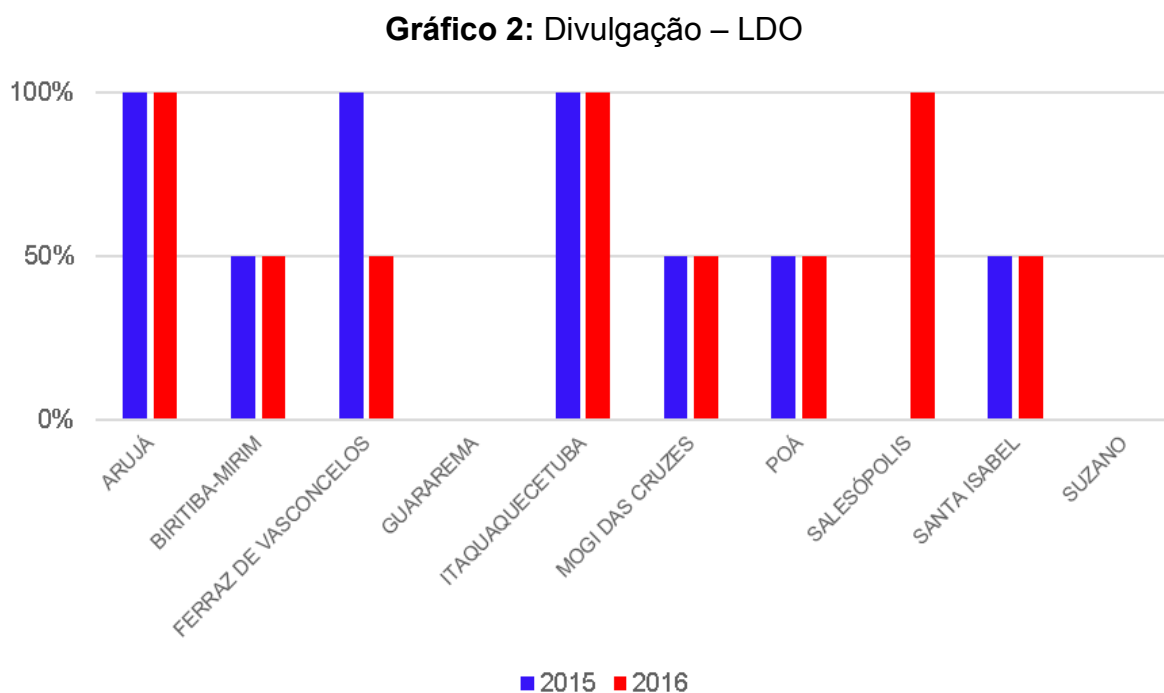
Gráfico 1: Apresentação do PPA 2014-2017



Fonte: Autores (2018).

Com base nos resultados divulgados no Gráfico 01, foi possível constatar que 03 (três) municípios divulgaram o PPA de forma integral, 04 (quatro) divulgaram parcialmente e 03 (três) não divulgaram nenhuma informação. Os dados encontrados tornam visível que em 70% (setenta por cento) dos municípios estudados não foi constatada a divulgação do PPA de forma completa, cujas informações nele contidas são relevantes para toda a sociedade ter ciência do planejamento realizado pelos gestores públicos para um período de 4 anos.

O Gráfico 2 apresenta os dados acerca da divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, nos anos de 2015 e 2016:



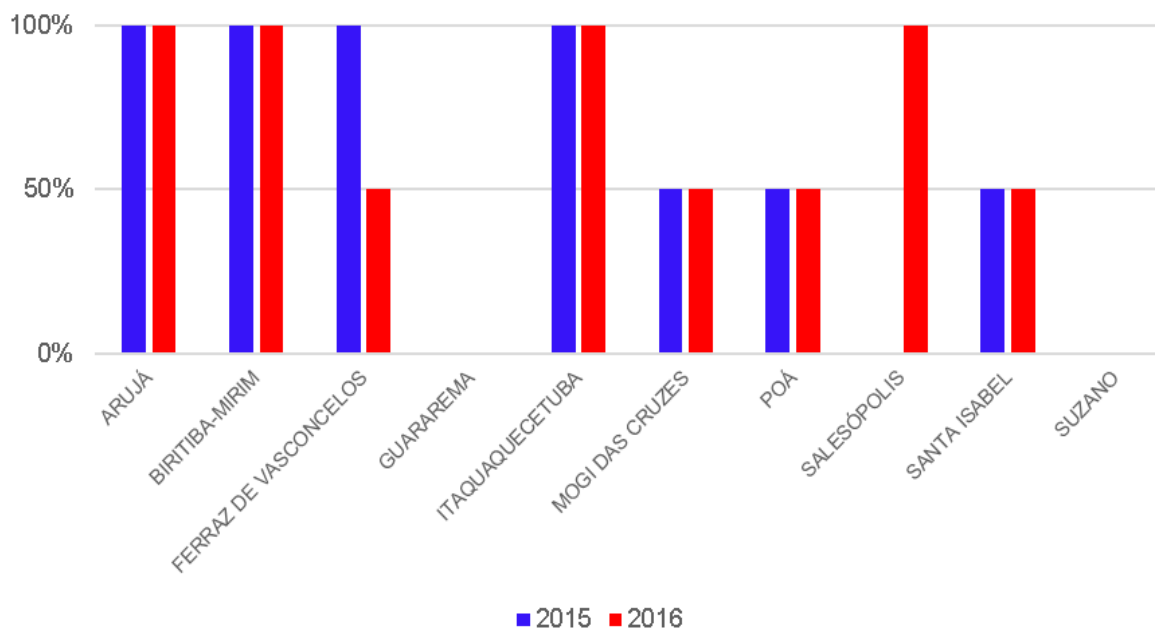
Fonte: Autores (2018).

Relativo à divulgação da LDO, pode-se notar que no ano de 2015, 03 (três) municípios divulgaram a Lei integralmente, 04 (quatro) divulgaram parcialmente e 03 (três) não divulgaram informação alguma. Em 2016 constata-se que 03 (três) divulgaram integralmente, 05 (cinco) divulgaram parcialmente e 02 (dois) não divulgaram.

Analisando tal gráfico, percebe-se que houve uma estagnação na divulgação da Lei, no ano de 2016 relativo a 2015, pois apesar de Salesópolis ter divulgado as informações de forma integral em 2016, Ferraz de Vasconcelos teve uma queda, além de alguns municípios que não realizaram a divulgação em ambos os anos, indicando que ainda é necessário ascender a média divulgacional deste relatório, cujas informações tratam quais serão as metas e prioridades estipuladas para o ano seguinte, além de buscar dar sintonia entre LOA e o PPA.

No Gráfico 3, estão demonstrados os dados referentes à divulgação da LOA nos anos de 2015 e 2016:

Gráfico 3: Divulgação – LOA

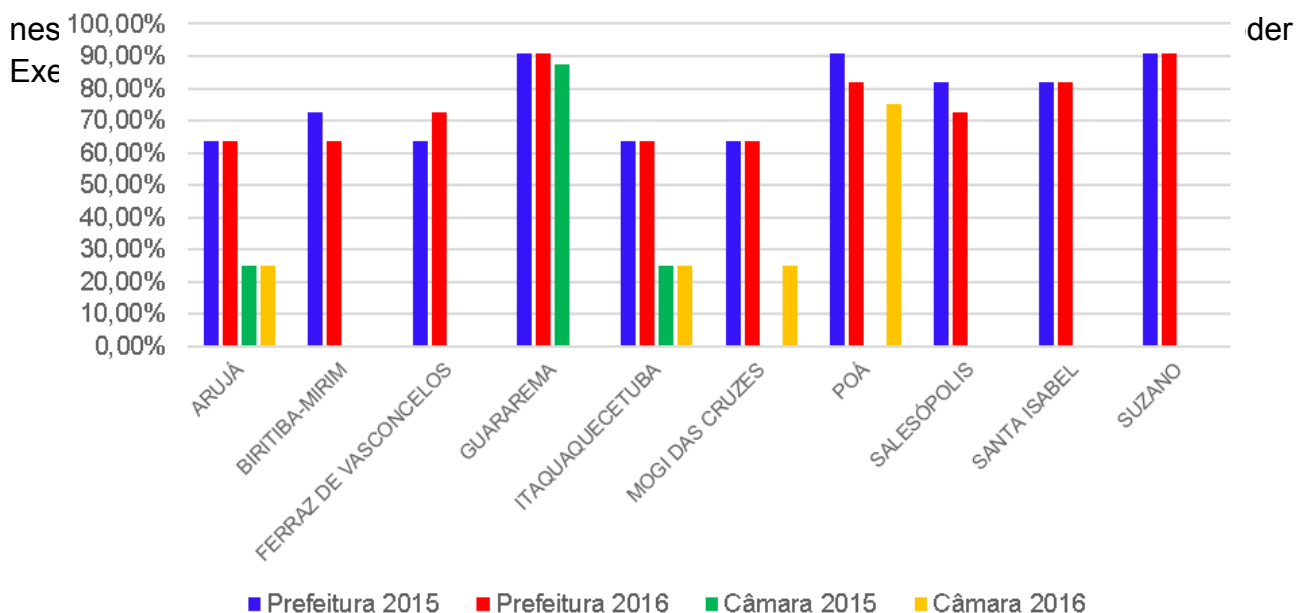


Fonte: Autores (2018).

Nota-se no Gráfico 3 que no exercício de 2015 apenas 04 (quatro) municípios realizaram a divulgação da LOA de forma integral, 03 (três) de forma parcial, e 03 (três) não divulgaram. Em 2016 observa-se que não houve aumento, o número de municípios que apresentaram o relatório de forma integral não se alterou, pois Salesópolis divulgou de forma integral, entretanto Ferraz de Vasconcelos novamente diminuiu o percentual apresentado, e Guararema e Suzano também não divulgaram informação alguma.

O que se observa nos *websites* dos Municípios é que a maioria apresentou apenas o texto da Lei, deixando de lado seus anexos, que contêm as informações de despesas fixadas e receitas estimadas para o exercício subsequente, deixando assim a população insciente dos orçamentos previstos.

São demonstrados no Gráfico 4 os municípios que publicaram o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) nos exercícios de 2015 e 2016, porém

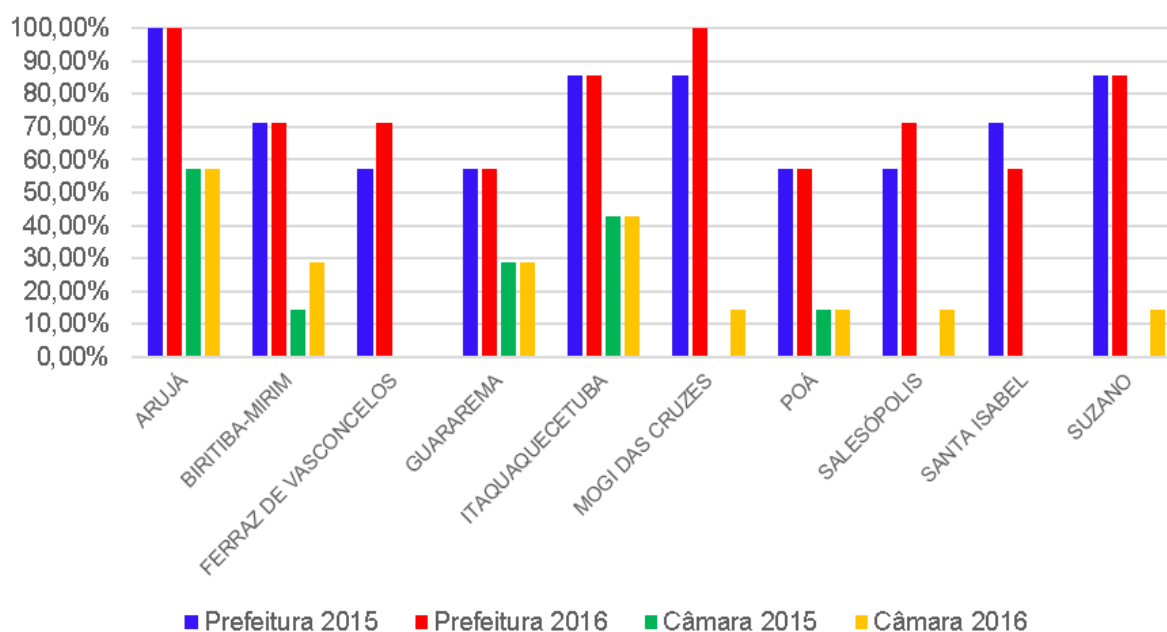


Fonte: Autores (2018).

Neste parecer foram analisadas de modo avulso as Prefeituras e Câmaras Municipais, e a divulgação dos demonstrativos que integram o RREO, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais para os Exercícios de 2015 e 2016.

Os elementos obtidos através da pesquisa apontam que nenhum Município apresentou o relatório de forma integral, nas Câmaras ou Prefeituras. Entretanto, mesmo sem apresentar integralmente, todos os órgãos do Poder Executivo divulgaram alguma informação e em número muito maior, em ambos os anos, principalmente em 2015, e 40% (quarenta por cento) das Câmaras divulgaram em maior quantidade em 2016, porém ainda com alto nível de escassez nas divulgações.

No Gráfico 5 são apresentadas informações sobre a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF):

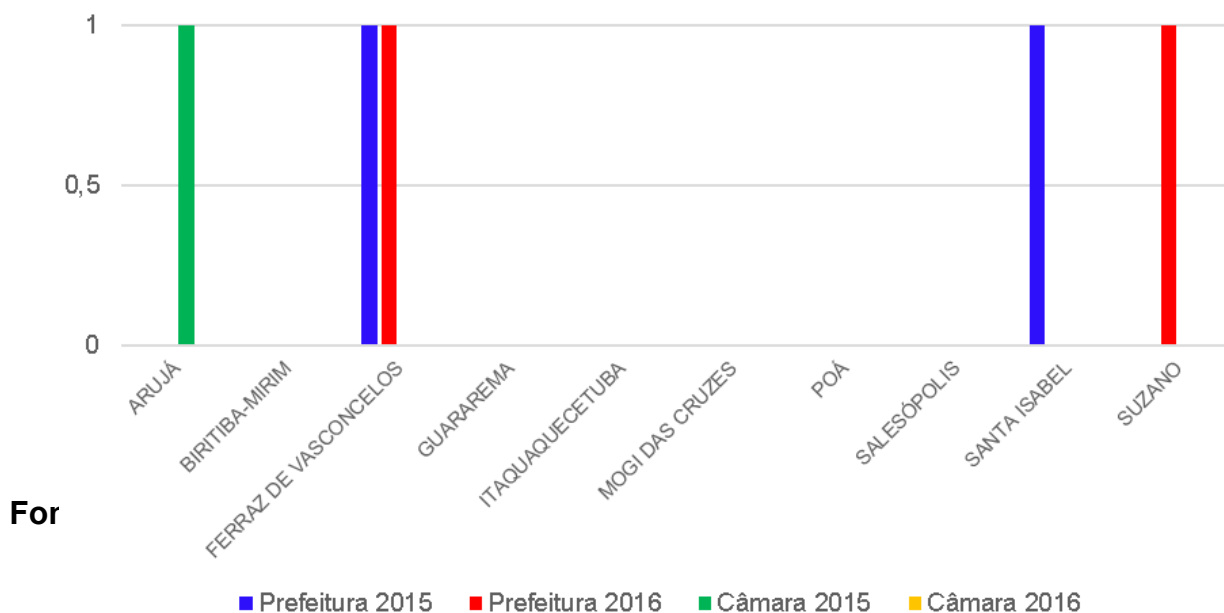
Gráfico 5: Divulgação – RGF

Fonte: Autores (2018).

Assim como o RREO, o RGF também é integrado por demonstrativos que são de divulgação obrigatória, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente para os anos desta pesquisa, e consoante ao Gráfico 5, em 2015 apenas 01 município apresentou o relatório de forma integral, e 02 em 2016.

É importante ressaltar que as Prefeituras, mesmo que não tenham apresentado de forma integral, em ambos os exercícios financeiros estudados, divulgaram pelo menos 57,14% dos demonstrativos obrigatórios. Em contrapartida, algumas Câmaras não divulgaram demonstrativo algum em ambos os anos.

Encontram-se relacionadas no Gráfico 6 os dados referentes à divulgação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP):

Gráfico 6: Divulgação – Pareceres Prévios

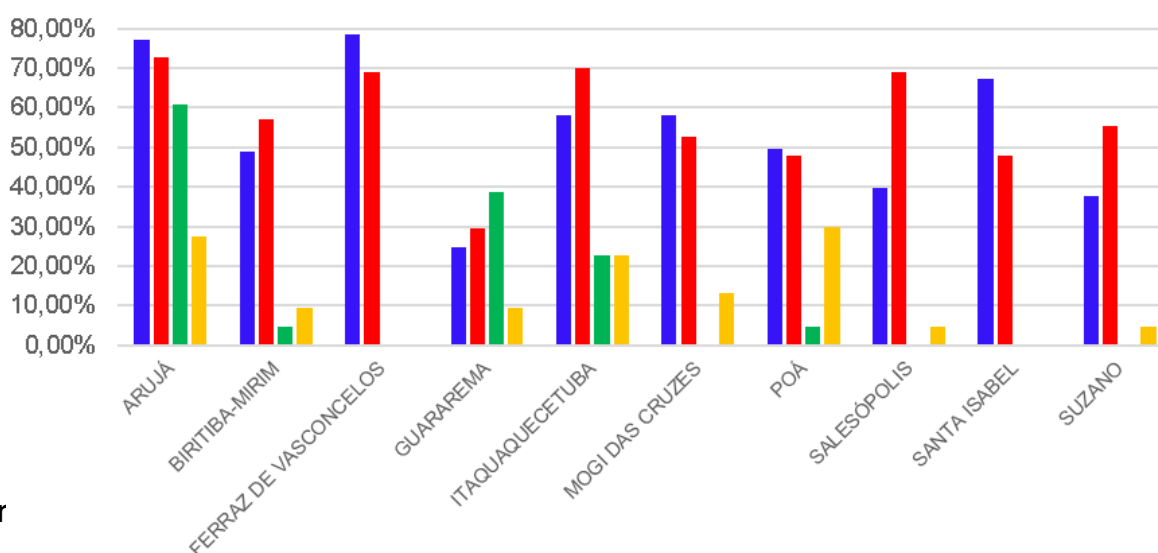
For

Através das pesquisas percebeu-se que apenas uma Prefeitura apresentou o Parecer Prévio das contas anuais em ambos os exercícios financeiros, apesar disso em 2015 somente a Prefeitura de Santa Isabel e Câmara de Arujá apresentaram, e em 2016 somente a Prefeitura de Suzano.

Conforme o Art. 24 da Lei Orgânica do TCE/SP: “O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios” (SÃO PAULO, 1993, p.20), e acessando o *website* do TCE/SP, pôde-se encontrar os pareceres publicados, porém mesmo assim, na maioria dos portais eletrônicos dos Municípios só havia a publicação de tais relatórios até 2014, deixando mais uma vez a população alheia a essa informação.

O Gráfico 7 sumariza a média geral de apresentação de todas as informações obrigatórias previstas no Art. 48 da LRF:

Gráfico 7: Divulgação Geral



For

■ Prefeitura 2015 ■ Prefeitura 2016 ■ Câmara 2015 ■ Câmara 2016

ípio

da Região divulgou os instrumentos de transparência de forma integral, em 2015 ou 2016, sendo a média máxima das prefeituras de 78,46% (setenta e oito vírgula quarenta e seis por cento) apresentada por Ferraz de Vasconcelos, e das Câmaras de 60,71% (sessenta vírgula setenta e um por cento) apresentada por Arujá, ambas em 2015. No geral, nota-se um mínimo aumento na média de 2015, que ficou em 33,6% (trinta e três vírgula seis por cento), e em 2016 aumentou para 34,6% (trinta e quatro vírgula seis por cento), mas ainda percebe-se que as Câmaras Municipais, em sua maioria, apresentaram menos da metade dos relatórios exigidos, ou nenhum deles.

Nesse contexto, observa-se que tanto as Prefeituras, quanto as Câmaras Municipais têm muito a evoluir no quesito transparência, uma vez que estamos falando sobre divulgação de demonstrativos obrigatórios, que auxiliam a população ficar ciente de todo o processo financeiro público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou descrever o grau de divulgação dos instrumentos de transparência previstos no Art. 48 da LRF nos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios da Região do Alto-Tietê/SP, através de pesquisas quantitativas em seus *websites*. A relevância de tal trabalho se dá pelo fato de ainda não existirem estudos similares realizados nesta região, podendo o mesmo ser um marco inicial para aprofundamentos científicos na área.

Algumas análises são importantes para demonstrar a que níveis estão as divulgações dos relatórios obrigatórios do Art. 48 da LRF, uma vez que têm a função de tornar a população ciente de como estão sendo utilizadas e destinadas as finanças públicas, e se a sociedade for privada das informações que promovem a transparência, dá-se margem para atos de irregularidade e corrupção.

Com os resultados da pesquisa, notou-se que houve uma breve elevação na média geral das divulgações de 2016 em relação a 2015, além disso, a média das Prefeituras foi muito superior à das Câmaras Municipais, evidenciando que os órgãos do Poder Executivo são mais engajados em publicar as informações do que o Legislativo, porém ainda há certa falta de comprometimento de ambos para com o cumprimento da Lei e a população, que de certa forma, fica alheia ao que ocorre com o erário público, tendo os órgãos supracitados ainda muito a evoluir nesse aspecto.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei De Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530975098/cfi/6/10!!4/2/4@0:0>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BLUME, Bruno André. Portal Politize. **PPA, LDO e LOA: as 3 siglas que definem o Orçamento do Governo**. 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>>. Acesso: 03 nov. 2018.

BRASIL. **Atividade Legislativa: Art. 165**. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_165_.asp>. Acesso: 02 nov. 2018.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **CLT Saraiva Acadêmica E Constituição Federal**. Luiz Roberto Curia; et al. 14. ed. [S.l.]: Editora Saraiva, 2016.

BRASIL. **Lei N.º 9.755, De 16 De Dezembro De 1998**. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm>. Acesso em 02 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. **Lei De Responsabilidade Fiscal**. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 02 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)?** 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso: 05 nov. 2018.

BRASIL. **Lei De Acesso À Informação**. Disponível em: <<http://www.acessoa.informacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Demonstrativos Fiscais**: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso: 05 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pareceres Prévios sobre as contas do Governo da República** - Exercício de 2016. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/pareceres-previos-sobre-ss-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso: 05 nov. 2018.

COGLIANESE, Cary; KILMARTIN, Heather and MENDELSON, Evan. Transparency And Public Participation In The Federal Rulemaking Process: Recommendations For The New Administration. **Hein Online**. v. 77, n. 4, jun. 2009

CONEGUNDES, J. S., Carvalho, H. A., & Moraes, L. S. (2013). Contabilidade Pública: Práticas De Transparência Governamental Da Prefeitura Municipal De Barreiras. BAHIA. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXIII, Nº. 000047, 16/12/2013.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas Brasileiras De Contabilidade: Contabilidade Aplicada Ao Setor Público**. Brasília. 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.

CRUZ, C. F., Ferreira, A. C. S., Silva, L. M., & Macedo, M. A. S. (2010). Um Estudo Empírico Sobre A Transparência Da Gestão Pública Dos Grandes Municípios Brasileiros. **Anais Do Encontro De Administração Pública Da Anpad**. EnAPG. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG380.pdf>. Acesso em 02 nov. 2018.

CYSNE, Diogo. **Lei De Responsabilidade Fiscal**. 2016. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/direito/lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 28 out. 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Orçamento Público: Conceitos Básicos**. Brasília, 2014, p. 13. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20%20M%C3%B3dulo%20%20281%29.pdf>>. Acesso: 04 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção Populacional 2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/por-cidade-estado-geociencias.html?t=destaques&c=3530607>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

JACOBI, Pedro. **Educação Ambiental, Cidadania E Sustentabilidade**. Caderno de Pesquisa, n.118, p. 189-206, 2003. ISSN 0100-1574.

LIMA, Marinely Costa de; LIMA, Iran Jefferson Ribeiro de e CRUZ, Vera Lúcia. **Transparência das Contas Públicas**: um Estudo Acerca do Cumprimento do art. 48 da LRF nos Municípios da Zona da Mata da Paraíba. X Seminário UFPE de Ciências Contábeis, 2016. 15 p. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/SUCC/article/view/2790/4972>>. Acesso: 01 nov. 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (Org.). **Comentário à Lei De Responsabilidade Fiscal**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3 ed. Saraiva, 2014.

NUNES, Selene Peres Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O Processo Orçamentário Na Lei De Responsabilidade Fiscal**: Instrumento De Planejamento. 2003. 34 p. Disponível em: <<http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/>>

O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf>. Acesso em: 28 out. 2018.

QUEM SOMOS? 2000. Disponível em: <<http://www.altotiete.net/QuemSomos.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

SÃO PAULO. Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

SENADO FEDERAL. **Ricardo Ferraço destaca benefícios da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/05/05/ricardo-ferraco-destaca-beneficios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 28 out. 2018.

SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena; VACOVSKI, Eduardo. **A Transparência na Administração Pública como Instrumento Facilitador para o Controle Social**. 2015. 20 p. Disponível em: <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/592>>. Acesso em 01 nov. 2018.