

Transparência nas contas públicas: um estudo sobre o cumprimento do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da microrregião de Cajazeiras - PB.

Antonia Caroline Nóbrega Saturnino
Carlo Reillen Lima Martins

Resumo

Considerado como um instrumento primordial para o fortalecimento da situação financeira dos entes da federação, a Lei Complementar nº 101/2000 denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) juntamente com as novas regras de transparência através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária veem permitindo um ajuste fiscal bastante significativo para a economia brasileira. Nesse sentido, o presente estudo teve como objetivo identificar se as prefeituras municipais do da microrregião de Cajazeiras-PB estão em adequação às especificações de divulgação e transparência contidas na LRF, notadamente no que se diz respeito ao seu art. 48. A metodologia aplicada baseou-se em uma pesquisa bibliográfica para identificar os aspectos da LRF e os principais pontos da transparência nas contas públicas além de uma análise detalhada dos dados coletados nos portais eletrônicos dos 15 municípios estudados. Por meio desta pesquisa, constatou-se que há um baixo nível de transparência na gestão pública, visto que com passar de 18 anos desde a implementação da LRF, uma parte considerável dos municípios divulgaram de forma parcial ou não divulgaram nenhuma informação. Conclui-se, portanto, que os dados apresentados servem como alerta para a sociedade, já que uma gestão pública transparente permite um acompanhamento eficaz das informações e controle maior das ações dos seus governantes na execução e gerenciamento do orçamento público.

Palavras-Chave: Gestão Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Transparência Pública.

Abstract

Considered as a primordial instrument for strengthening the financial situation of the Federation's ones, the complementary Law nº 101/2000 denominated as tax liability law (LRF) together with the new rules of transparency through the Publication of reports and statements of budget execution see allowing a very significant fiscal adjustment for the Brazilian economy. In this sense, the present study aimed to analyze whether the municipal organs of the executive power of the microregion of Cajazeiras-PB are adequate to the disclosure and transparency specifications contained in the LRF, notably about its art. 48. The methodology applied was based on a bibliographic research to identify the aspects of the LRF and the main points of transparency in public accounts, in addition to a detailed analysis of the data collected in the electronic portals of the 15 municipalities Studied. Through this research, it was found that at a low level of public management, since it has been over 18 years since the implementation of the LRF, a considerable part of the municipalities partially disclosed or did not disclose any information. It is concluded, therefore, that the data presented serve as an alert to society, since a transparent public management allows an effective monitoring of information and greater control of the actions of its rulers in the execution of the public budget.

Key words: Public Management. Tax liability law. Public transparency.

1. Introdução

A Administração Pública em seus três níveis de atuação arquitetou-se dos mesmos princípios constitucionais, seguindo a mesma forma de administrar. Considerados como valores e diretrizes que orientam e direcionam a atuação da Administração Pública, os princípios presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 encontram-se mencionados explicitamente pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, condicionando a validade de todos os atos por ela praticada.

No tocante do princípio da publicidade, abrangendo a transparência pública e a busca pelo acesso a informação, se determina que todos os atos praticados pela Administração Pública devem ser divulgados oficialmente, de forma que todo cidadão possa tomar conhecimento dos projetos e ações que estão sendo desenvolvidos em benefício da população. É dever destinado à Administração Pública oferecer total transparência a todas as ações que praticar, além de contribuir para a democratização da gestão pública através do envolvimento de diversos atores da sociedade, cada qual com suas necessidades e interesses específicos.

Em consequência disso entrou em vigor no dia 4 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representada como um instrumento de auxílio para qual os governantes possam gerir os recursos públicos dentro de regras claras e precisas, relativas à gestão das receitas e das despesas públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público. Segundo Lima, Cruz e Lima (2016 p.1) a lei “visa aperfeiçoar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio de ação planejada e transparente que permita prevenir riscos e corrigir irregularidades capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.”

Especificamente o artigo 48 da presente lei, estabelece que se tenha ampla divulgação, até mesmo em meios eletrônicos de acesso público nos portais de transparência dos municípios, dos respectivos planos (PPA), orçamentos (LOA), lei de diretrizes (LDO), relatórios de execução orçamentaria (RREO) e de gestão fiscal (RGF), das suas versões simplificadas (VS), das prestações de conta (PC) e do seu Parecer Prévio (PP).

Portanto, diante dos aspectos analisados um fato que se percebe em evidência é a importância de uma gestão pública transparente, que proporcione a sociedade uma ampla participação no controle social além do vasto acesso as informações públicas especialmente sobre a efetivação do orçamento público. Diante disso buscou-se reunir informações com o propósito de responder ao seguinte problema de pesquisa: As Prefeituras Municipais estão tornando público as informações presentes na Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), em relação aos aspectos presentes no art. 48?

O presente estudo objetivou identificar se as prefeituras municipais da microrregião de Cajazeiras-PB estão em adequação com às especificações de divulgação e transparência contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente no que se diz respeito ao art. 48. Especificamente, buscou-se verificar a ampla divulgação das contas dos administradores, durante o exercício, para consulta e apreciação pelo cidadão e instituições da sociedade, identificar quais órgãos estão omitindo esses dados e caracterizar a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal no processo de transparência.

A relevância do presente estudo justifica-se diante dos resultados mencionados na pesquisa

realizada por Lima, Cruz e Lima (2016) nos municípios que fazem parte da mesorregião da Zona da Mata Paraibana, destacando que as presentes informações ainda se apresentam de forma incorreta, onde muitas prefeituras não fornecem informações suficientes ou inexistentes quanto à divulgação dos instrumentos de transparência referidos na lei.

2. Referencial Teórico

Foi realizada uma revisão da literatura sobre os principais fatos da transparência pública no Brasil, da Lei de Responsabilidade Fiscal abrangendo conceitos e objetivos, e por fim, os instrumentos de transparência do seu art. 48. Para isso, apresentamos as principais ideias de Lima, Cruz e Lima (2016), Silva e Vacovski (2018) e Cartilha da LRF (2015).

2.1 Transparência pública no Brasil

Notadamente em um Estado Democrático de Direito a transparência e o acesso a informação constituem-se como direito do cidadão e dever da Administração Pública. É competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal informar os cidadãos sobre seus direitos e fornecer um acesso à informação pública em abrangência, promovendo a abertura de informações no âmbito do governo para que o cidadão possa participar ativamente do processo democrático, acompanhando a avaliação, a implementação de políticas públicas e fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

Pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 favoreceu uma tendência na gestão pública baseada no controle e na busca pela probidade administrativa, ao destacar no seu art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que obrigatoriamente devem ser obedecidos pelos entes da Administração Pública direta e indireta, bem como, reforçar a importância da prestação de conta por agentes públicos e privados, conforme preceitua o parágrafo único do art. 70 da Carta Magna:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome

desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, p.56).

Desta forma Coelho (2012, p. 56) analisa que “o princípio da publicidade aponta essencialmente para a clareza e visibilidade social que devem envolver os atos da Administração.” Como faz notar Mazza (2014) o princípio da publicidade apresenta-se como dever de divulgação oficial dos atos administrativos, dando livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa. A publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada a exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público, além de tornar exigível o conteúdo do ato administrativo e permitir o controle de legalidade do comportamento.

Levando-se em consideração esses aspectos, as informações sob poder do Estado são públicas, salvo acesso restrito apenas em casos específicos. Desta forma a informação produzida, organizada, guardada e gerenciada pela máquina pública em nome da sociedade é um bem público. O acesso a essas informações constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam.

Aliados às tecnologias da informação, tais princípios convergem para o que se denominou transparência pública. Destacado por Silva e Vacovski (2018) como conceito que aproxima o cidadão da gestão na medida em que este tem a possibilidade de acompanhar as decisões dos gestores quanto à utilização dos recursos e, por outro lado, os gestores têm ferramentas adequadas para uma gestão financeira mais transparente.

De acordo com Souza et al. (2009)

"A transparência nos atos da gestão pública tem como finalidade evitar ações impróprias e eventuais, como o uso impróprio dos bens públicos, por parte dos governantes e administradores, aumentando o acesso do cidadão as informações públicas em todas as esferas, com o objetivo de se ter um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na concretização de uma gestão mais eficiente e eficaz."(apud Lima, Cruz e Lima 2016, p.6).

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 desenvolveu-se uma busca por uma gestão pública ainda mais transparente e que seguissem regras claras e estruturadas capazes de evitar novos desequilíbrios e induzissem melhores práticas de gestão em todo os entes, assim foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões voltadas ao acesso as informações públicas. Destacando a lei que instituiu o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data (Lei nº 9.507/1997), a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), a Lei que criou os pregões presencial e eletrônico (Lei nº 10.520/2002), e o Decreto que criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Decreto nº 6.170/2007). Todavia a Lei complementar nº 101/2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ganhou destaque para a garantia da transparência e de um maior acesso a informação.

A Lei complementar nº 101 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entrou em vigor no dia 04 de maio de 2000 com o objetivo de aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, instituindo ações planejadas e transparentes que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Segundo a Cartilha da LRF (2015) a lei consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social, através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentaria, apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes.

Para Silva e Vacovski (2018) a Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com o intuito de disciplinar os gastos dos gestores públicos, prevenir riscos e controlar os excessos e os abusos administrativos entre outros atos de improbidade na gestão fiscal brasileira. Sendo assim possibilitou em seus setenta e cinco artigos abordar sobre vários procedimentos com o objetivo de manter o patrimônio público e o equilíbrio entre receita e despesa, apoiando-se em princípios dos quais nortearam sua concepção e sua aplicação até os dias de hoje.

Dado o exposto a LRF tem como base quatro pilares, o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade, dos quais depende para alcançar os seus objetivos. O planejamento

busca determinar os objetivos e ações a serem realizadas, dando suporte técnico a gestão fiscal, através de mecanismos operacionais como o Plano Plurianual a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A transparência colocará em disposição os atos de entidades públicas, com a publicidade e com a ampla divulgação das informações gerenciais, através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais. O controle busca gerenciar o risco por meio de ações fiscalizadoras e de imposição de prazos na gestão de políticas e de procedimentos, que podem ser de natureza legal, técnica ou de gestão. O último alicerce corresponde a responsabilidade, obrigação de prestar contas e responder por suas ações.

Portanto para Silva e Vacovski (2018), os princípios então consagrados no sentido de ampliar o entendimento sobre o interesse público e tornar mais claro que o cidadão não deve ser apenas um espectador e beneficiário dos serviços prestados pelos órgãos administrativos, mas um agente participante da elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas de interesse coletivo.

2.3 Instrumentos de transparência da gestão fiscal - art. 48 da LRF

Seguindo os mesmos instrumentos de planejamento e orçamento da CF/88 a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal na busca pela ampla divulgação a sociedade dessas informações, cabendo aos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo o Tribunais de Contas, e Judiciário, o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais de todas as esferas do governo praticar o que está descrito no seu art. 48 destacado a seguir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000)

Referente aos planos e orçamentos, a lei trata da divulgação em meios eletrônicos do Plano

plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, tais mecanismos tentem a anunciar com antecedência como será realizada as políticas fiscais públicas.

O Plano Plurianual (PPA) consiste em uma lei orçamentária que busca definir ações de governo, abrangendo de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além de apresentar em quadros demonstrativos quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos como está previsto no art. 165 § 1º da Constituição Federal. Estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos, apresentando vigência do segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Conforme Santos e Santos (2014 p. 12):

“O grande objetivo do PPA foi obrigar os governos a planejarem tudo aquilo que se pretende executar, tendo que desenvolver o orçamento de maneira a não ir de encontro às diretrizes estabelecidas e buscando regular o investimento de acordo com as programações propostas, voltando suas ações de desenvolvimento socioeconômico para as áreas escolhidas pelo PPA vigente. É dividido em planos de ação, e cada plano é designado a uma unidade responsável competente.”

O PPA é considerado o principal instrumento de planejamento de médio prazo previsto na Constituição Federal, funciona como instrumento central de organização da ação do Governo, responsável pela mediação entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), que abrange todas as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital) e outras delas decorrentes e as despesas dos programas de duração continuada.

Por sua vez, cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) definir as metas e prioridades da administração pública e especialmente estabelece os parâmetros necessários a alocação de recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do plano à estimativa das

disponibilidades financeiras para determinado exercício. Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165:

A lei de diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, Art. 165).

A LRF por sua vez trouxe diversas atribuições a LDO, dentre as mais relevantes apresentadas por Lima, Cruz e Lima (2016, p.4) a LDO:

Passou a dispor também do equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Com base nas metas estabelecidas pelo PPA e nas orientações dadas pela LDO, o Poder Executivo elabora a Lei Orçamentária Anual (LOA). Considerado o orçamento anual propriamente dito, prevê os orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimentos das empresas (ou investimento das estatais) além de fixar a realização de despesas para o período de um ano. Para Santos e Santos (2014) é definida como um instrumento que contém a discriminação da estimativa da receita e da despesa pública anual, de forma a guiar a política econômica financeira.

Por sua vez nos termos do art. 5 da LRF (2000) e dos seus incisos I, II e III, a LOA conterá anexos, demonstrativos da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Logo a LOA deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) consiste em um conjunto de demonstrativos que dá amplas informações ao Executivo, Legislativo e à sociedade sobre a execução orçamentária e sua previsão, além de um instrumento de transparência, que busca manter o acompanhamento das atividades financeiras e de gestão fiscal, devendo ser publicado por

intermédio do Poder Executivo no prazo de 30 dias após o encerramento de cada bimestre, segundo o art. 165, § 3º, da CF/88, regulamentado pela LRF.

De acordo com o Manual de Demonstrativos fiscais (2017) referente ao exercício de 2018 os demonstrativos que devem estar contidos no RREO são:

Balanço Orçamentário, Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, Demonstrativo do Resultado Nominal, Demonstrativo do Resultado Primário, Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Demonstrativos das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde; Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência e o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

Tendo em vista os aspectos observados, outro instrumento que possibilita assegurar a transparência dos gastos públicos é o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Segundo o Manual de Demonstrativos fiscais (2017) o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte do Governo, dos limites estabelecidos pela LRF. Devendo conter informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, além do demonstrativo simplificado. Deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder e no último quadrimestre de cada exercício, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro e às inscrições em restos a pagar.

A prestação de contas da Administração Pública consiste em um ato que promove o fortalecimento do Estado, pois este é incumbido da gestão da coisa pública. Os gestores públicos exercem suas atividades e prestam contas aos

Órgãos de Controle Externo e à sociedade. De acordo com Crisóstomo, Cavalcante e Freitas (2015) com o advento da LRF as prestações de contas públicas tornam-se instrumentos para medir o grau de comprometimento dos gestores com as suas responsabilidades em suas gestões, e objeto de apreciação das cortes de contas para a sua aprovação.

Em seu artigo 58, a LRF sintetiza o conteúdo da prestação de contas:

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e contribuições. (BRASIL, 2000)

Conforme o art. 56 da LRF, as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo, incluídas as dos Presidentes dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. “Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais” (art. 57 da LRF).

Percebe-se que os instrumentos da gestão fiscal da LRF aprofundam os conceitos do acesso à informação e de um maior controle democrático sobre o trabalho das autoridades, facilitando a descoberta de diferentes formas de irregularidades, atos ilegais e corrupção. A disponibilização em tempo real dessas informações sobre a execução orçamentaria permite a participação dos cidadãos na tomada de todas as decisões coletivas. Segundo a Cartilha da LRF (2015) a edição da lei complementar nº 131/09 acrescentou novos dispositivos a LRF afim de aprofundar o conceito de transparência das demonstrações contábeis mediante a participação da sociedade em audiências públicas além de determinar a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentaria.

Art. 48. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (BRASIL, 2009).

3. Metodologia

A presente pesquisa teve por objetivo identificar se as prefeituras municipais que abrangem a microrregião de Cajazeiras, uma das microrregiões do Estado da Paraíba pertencente à mesorregião do Sertão Paraibano, totalizando o número de 15 municípios. Desta forma a fim de identificar se esses municípios estão em conformidade com os dispositivos de transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente no que tange o seu artigo 48, o estudo realizado abrangiu uma pesquisa de cunho descritiva, documental e bibliográfica.

Deste modo, Mattar (2007) descreve a utilização da pesquisa descritiva quando o propósito for descrever as características de grupos; estimar a proporção de elementos numa população específica que tenha determinadas características ou comportamentos; descobrir e verificar a existência de relação entre variáveis.

O estudo se apoiou na análise documental e bibliográfica para fundamentar as principais fontes para uma considerável elaboração do referencial teórico e para discutir esse tema alinhado a busca pelo acompanhamento das informações que estão nos portais eletrônicos e de transparência das Prefeituras estudadas. Segundo Gil (2002, p.44) a “pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

O processo teve como objetivo levantar dados para embasar tópicos referentes aos instrumentos de transparência pública nos parâmetros a serem seguidos para o desenvolvimento da pesquisa. Para tal processo o levantamento utilizado foi a coleta de dados

secundários por serem localizados de forma rápida e facilitada. Deste modo, os dados foram coletados no 3º trimestre de 2018 por meio das páginas eletrônicas oficiais dos municípios, portais da transparência e sites oficiais. A análise dos dados foi feita por meio de planilhas eletrônicas, onde foram alocados os dados previstos no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com Lima, Cruz e Lima (2016) os documentos que devem ser divulgados conforme o art. 48 foram estudados das seguintes formas: para o PPA, LDO e LOA, buscou-se verificar se foi feita a divulgação do projeto de lei contendo os respectivos anexos. Quanto ao RREO e o RGF os dados foram tratados de acordo com as obrigações previstas para os municípios com população acima de cinquenta mil habitantes e inferior a cinquenta mil habitantes (Quadro 2), haja vista que a divulgação dos demonstrativos que compõem ambos os relatórios se dar de acordo com o nível populacional. Quanto à divulgação da prestação de contas e do parecer prévio buscou-se verificar se constava a divulgação destes documentos nos portais dos municípios.

Os documentos que devem ser divulgados conforme art. 48 foram estudados de acordo com os dados descritos no Quadro 1 adaptada de Lima, Cruz e Lima (2016).

Quadro 1 - Atribuição de percentuais aos instrumentos de transparência

Planos e Leis orçamentarias		
Divulgação	Percentual atribuído	Descrição
Sem dados	0%	Equivale a não divulgação de informações.
Parcial	50%	Equivale a divulgação somente dos anexos da lei ou somente do texto lei.
Integral	100%	Equivale a divulgação do texto lei e os anexos da lei ou plano
Relatórios Fiscais		
Divulgação	Percentual atribuído	Descrição
Sem dados	0%	Equivale a não divulgação de informações
Parcial	50%	Equivale a divulgação de parte dos demonstrativos contábeis. Os dados foram avaliados

		conforme as especificações do Manual de Demonstrativos Fiscais dos exercícios de 2017 e 2018 para municípios com população superior e inferior a 50.000 habitantes
Integral	100%	Equivale a divulgação de informações
Prestação de Contas e Parecer Prévio		
Divulgação	Percentual atribuído	Descrição
Sem dados	0%	Equivale a não divulgação de informações.
Integral	100%	Equivale a divulgação de informações

Fonte: LIMA, M.C; LIMA, I.J. R, CRUZ, V. L, 2016

4. Análise e Discussão dos Resultados

Para descrever se o Poder Executivo dos municípios que abrangem a microrregião de Cajazeiras-PB está em adequação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que destaca o seu art. 48 foram feitas pesquisas nas páginas eletrônicas oficiais, portais da transparência das 15 cidades estudadas realizada no 3º trimestre de 2018. Desta forma buscou-se saber como esses municípios divulgaram o Plano Plurianual (PPA) dos anos 2014-2017/2018-2021, a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e as Versões Simplificadas (VS) dos relatórios dos anos de 2017 e 2018 e pôr fim a Prestações de Contas (PC), o Parecer Prévio (PP) do ano 2017.

4.1 Microrregião de Cajazeiras-PB

O Quadro 2 descreve as cidades que compõem a microrregião de Cajazeiras-PB, contendo a população e dos endereços eletrônicos.

Quadro 2 - Dados dos municípios da microrregião de Cajazeiras-PB

Município com população superior a 50.000 habitantes		
Cidades	População	Endereço Eletrônico
Cajazeiras	58.446	www.cajazeiras.pb.gov.br
Municípios com população inferior a 50.000 habitantes		

Cidades	População	Endereço Eletrônico
São José de Piranhas	19.096	www.saojosedepiranhas.pb.gov.br
São João do Rio do Peixe	18.201	www.sjrp.pb.gov.br
Uiraúna	14.584	www.uirauna.pb.gov.br
Bonito de Santa Fé	10.804	www.bonitodesantafe.pb.gov.br
Cachoeira dos Índios	9.546	www.cachoeiradosindios.pb.gov.br
Triunfo	9.220	www.triunfo.pb.gov.br
Santa Helena	5.369	www.santahelena.pb.gov.br
Monte Horebe	4.508	www.montehorebe.pb.gov.br
Poço de José de Moura	3.978	www.pocodejosedemoura.pb.gov.br
Poço Dantas	3.751	www.pocodantas.pb.gov.br
Bernardino Batista	3.075	www.bernardinobatista.pb.gov.br
Joca Claudino	2.615	www.jocaclaudino.pb.gov.br
Bom Jesus	2.400	www.prefeiturabomjesus.pb.gov.br
Carrapateira	2.378	www.carrapateira.pb.gov.br

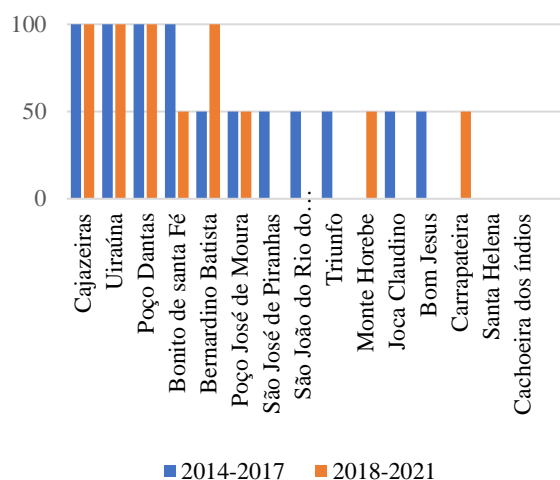
Fonte: CENSO 2010 – IBGE, 2018

Com demonstrada na tabela acima da população estudada, destaca-se que apenas uma cidade possui população superior a 50.000 habitantes e 14 possuem população inferior a 50.000 habitantes. Nenhuma das 14 cidades destacadas apresentam uma perspectiva de crescimento acima de 50.000 habitantes para o ano de 2018 segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (CENSO 2010 – IBGE, 2018).

4.2 Análise Da Transparência – Microrregião Cajazeiras-PB

O Gráfico 1 destaca os dados acerca da divulgação do Plano Plurianual - PPA dos municípios que abrangem a microrregião de Cajazeiras-PB, as margens são apresentadas para aquele município que publicou de forma integral, cuja pontuação atribuída foi de 100%; parcial com pontuação atribuída de 50%; ou não publicou nenhuma informação, tendo a pontuação atribuída de 0%.

Gráfico 1 - Divulgação do Plano Plurianual PPA - 2014-2017/2018-2021

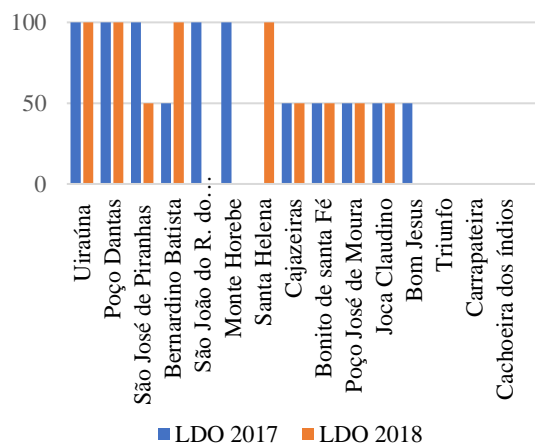


Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Dentre os municípios avaliados, apenas 3 publicaram o PPA de forma integral, contendo lei e anexos, referentes aos anos de 2014-2017/2018-2021. Dois municípios apresentaram de forma integral apenas um dos planos, destacando o outro como parcial. Um município divulgou os dois planos de forma parcial e os demais apresentaram parcialmente apenas um dos planos e dois municípios não divulgaram nenhum plano. Deste modo pode-se perceber que uma pequena margem dos municípios está divulgando em seus portais oficiais o PPA, cujas informações buscam permitir ao cidadão um conhecimento aprofundado dos programas e ações desempenhadas pelos gestores no período de 4 anos.

No Gráfico 2, são apresentados os dados acerca da divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LOA, nos anos de 2017 e 2018.

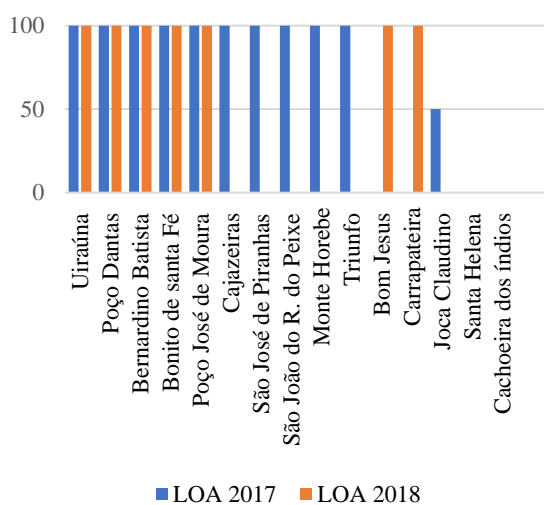
Gráfico 2 - Divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017/2018



Fonte: dados da pesquisa, 2018.

No que tange a divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos anos 2017 e 2018 apenas dois municípios publicaram de forma integral ambos os anos, cinco dos municípios publicaram apenas um dos anos integralmente apresentando o outro ano apenas de forma parcial ou não publicaram. Quatro municípios publicaram os respectivos anos de 2017 e 2018 de forma parcial, 1 divulgou parcialmente apenas o ano de 2017 e 3 municípios não publicaram nenhuma informação.

Gráfico 3 - Divulgação da Lei Orçamentaria Anual 2017 e 2018

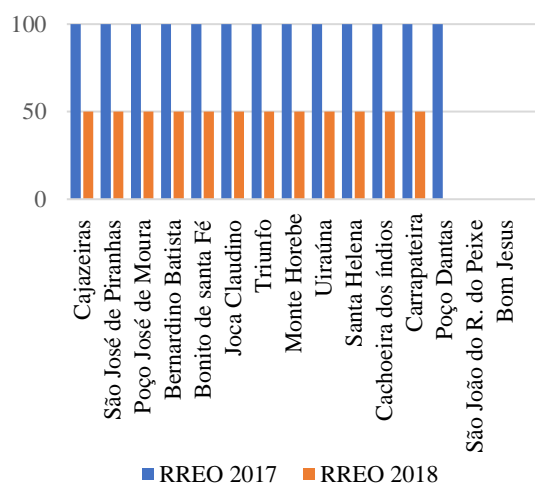


Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Com base no Gráfico 3 sobre a divulgação da Lei Orçamentaria Anual dos anos 2017 e 2018, verificou-se que apenas 5 municípios publicaram ambos os anos integralmente. Cinco municípios fizeram exclusivamente apenas a divulgação da LOA do ano de 2017 de forma integral, 1 parcialmente 4 não fizeram a divulgação. Por fim, 2 municípios apresentaram de forma exclusiva somente a publicação da LOA do ano de 2018 integralmente e 8 não fizeram nenhuma divulgação.

Encontram-se no gráfico 4 os municípios que publicaram o Relatório Resumido de Execução Orçamentária dos anos de 2017 e 2018.

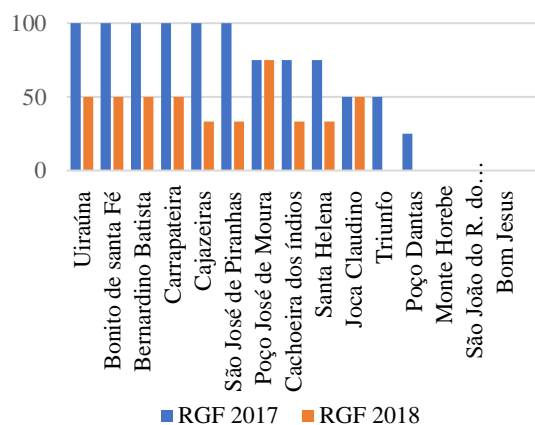
Gráfico 4 - Divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentaria de 2017 e 2018



Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Observa-se que no Gráfico 4 foram analisados a divulgação dos demonstrativos que compõe o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e suas Versões Simplificadas conforme o exigido para o índice populacional de cada cidade nas especificações do Manual de Demonstrativos Fiscais do ano 2017 e 2018. Vale ressaltar que os dados são divulgados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, deste modo o ano de 2018 está retratado de forma parcial, já que a pesquisa foi realizada no 3º trimestre do referido ano. Deste modo verificou-se que no ano de 2017, 13 municípios publicaram o RREO e suas versões simplificadas integralmente e 2 municípios não divulgaram. No ano de 2018, 12 municípios divulgaram o relatório parcialmente e 3 até a presente data da pesquisa não divulgaram nenhum relatório.

Gráfico 5 - Divulgação do Relatório de Gestão Fiscal de 2017 e 2018

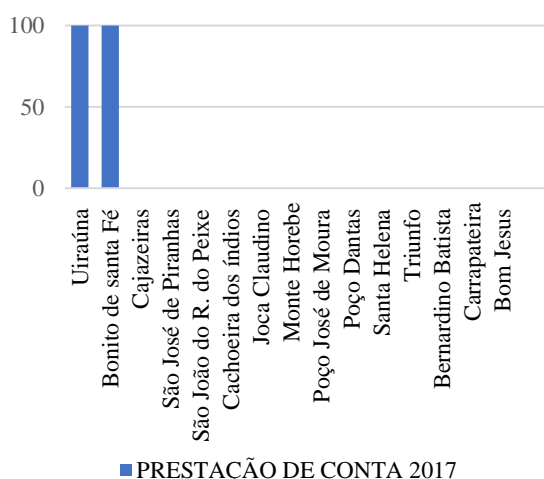


Fonte: dados da pesquisa, 2018.

No Gráfico 5 destaca os dados acerca da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF onde foi possível constatar que apenas 6 municípios apresentaram a divulgação integralmente em 2017. Para os que apresentam os dados de forma parcial (6 municípios) em 2017 se dá ao não cumprimento dos prazos estimando pela LRF, já que a mesma estipula o prazo para divulgação em até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (2017) esse prazo para o primeiro quadrimestre, encerra-se em 30 de maio; para o segundo quadrimestre, em 30 de setembro; e, para o terceiro quadrimestre, em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência. No exercício de 2018, 11 municípios divulgaram parcialmente, valendo a mesma regra imposta ao RREO, já que a pesquisa foi realizada no 3º trimestre do referido ano. Os que não divulgaram nenhuma informação no exercício de 2017 foram 3 e 6 municípios no exercício de 2018.

No Gráfico 6, apresenta informações acerca da divulgação da prestação de contas dos municípios no exercício de 2017. Foi possível verificar que no exercício de 2017 apenas dois municípios divulgaram em seu portal de transparência a prestação de conta de forma integral, 13 municípios não divulgaram informações.

Gráfico 6 - Divulgação da Prestação de Contas 2017



Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Quanto ao Parecer Prévio, dada emissão da Paraíba é realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), destacou-se que não constam divulgação destes documentos nos portais eletrônicos dos municípios estudados.

5. Conclusão

Diante das questões expostas percebe-se a relevância da transparência na gestão pública e como a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma mudança institucional e cultural na gestão das contas públicas. Contudo, destaca-se no estudo que se passaram 18 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e muitos municípios não prestaram o dever da divulgação das informações que tangem o art. 48 da referida lei.

Os resultados alcançados na pesquisa contribuíram para que houvesse uma análise mais eficaz sobre o acesso ao público das leis e dos relatórios e demonstrativos da execução orçamentaria dos municípios da microrregião de Cajazeiras. Os dados mostram que em relação ao PPA dos 15 municípios estudados, apenas 3 municípios divulgaram as informações de forma integralmente, respectivamente 20% da amostra. Para a LOA e LDO, destacasse apenas dois e cinco, respectivamente, dos municípios fizeram a divulgação de forma integral. A maior margem foi representada pela divulgação do RREO, constatando que apenas dois municípios não fizeram nenhuma divulgação. Enquanto ao RGF, a maioria dos municípios fizeram a divulgação de forma parcial. Por fim a menor margem foi visualizada na prestação de contas, obtendo apenas 2 municípios realizando a sua divulgação.

Observou-se com a pesquisa que há uma progressiva crescente na divulgação dos dados referente aos anos anteriores nos quais pôde-se destacar um maior empenho do legislador em fortalecer a transparência ativa por meio de dispositivos legais como os portais da transparência.

Destaca-se ainda que apesar do avanço realizado pelo poder executivo para tornar a gestão pública mais transparente, percebe-se que o cidadão ainda carece de treinamento adequado para que possa acompanhar e usufruir das ferramentas de transparência disponível. Como destaca Silva e Vacovski (2018) é imprescindível capacitar o cidadão para o exercício do controle social mais ativo, além do fornecimento de informações acessíveis, compreensíveis e confiáveis. A transparência deve ser compreendida como o início do processo de controle social, pois, a partir dela se originam as oportunidades de participação e acompanhamento das políticas públicas, consequentemente na maior participação nas denúncias de irregularidades, canais de ouvidorias, em processos

administrativos e instâncias como os conselhos e as audiências públicas.

Portanto, o presente trabalho buscou proporcionar uma discussão de como o poder executivo dos municípios da microrregião de Cajazeiras-PB exercem a transparência nas contas públicas e a sua publicação dos referidos demonstrativos e leis que compõem o orçamento público municipal, destacando dessa forma a importância dessas informações para o equilíbrio das contas públicas com maior fiscalização pela sociedade de como os gestores estão administrando o dinheiro público.

O estudo realizado apresentou limitações importantes quanto ao material divulgado pelo Poder Executivo, já que muitos documentos são scaneados de forma inadequada, dificultado muitas vezes a leitura e visualização desses arquivos.

Por fim, colocamos a publicização desse estudo como forma de socialização, em favor de um conhecimento ainda maior sobre o aperfeiçoamento da transparência na gestão pública. Nesse sentido não se encerra o debate pela conclusão desse estudo. Mas ponderamos o caminho para que novos conhecimentos sejam acrescentados e discutidos.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em 28 de set. de 2018

_____. **Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em 28 de set. de 2018

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Cartilha sobre a Lei**

de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>> Acesso em 27 de set. de 2018

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 8ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. 2. ed. - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012. 114 p

CRISÓSTOMO, V. Lima; CAVALCANTE, N. S. C.; FREITAS, A. R. M. C. A LRF no trabalho de controle de contas públicas - um estudo de pareceres prévios conclusivos de contas de governos municipais. **Revista Ambiente Contábil**. V. 7; n.1, Rio Grande do Norte, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2001.

IBGE. **Censo Demográfico 2010** – Características Gerais da População. Resultados da Amostra. IBGE, 2003. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em 13 de set. de 2018

LIMA, M. C.; LIMA, I. J. R.; CRUZ, V. **Transparência nas Contas Públicas: Um Estudo Acerca do Cumprimento do Art. 48 da LRF nos Municípios da Zona da Mata da Paraíba**. In: I CONUCIC Congresso UFPE de Ciências Contábeis, 2016, Recife, 2016.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. Edição Compacta. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, V. Menezes; SANTOS, C. E. Ribeiro. **A lei de responsabilidade fiscal brasileira e sua relação com os gastos públicos em saúde, educação e pessoal**. In: IV semana do

economista e IV encontro de egressos, 2014, Ilhéus Bahia, 2014.

SILVA, Aline Ribeiro da. **Gestão pública em saúde: a Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública**. EDUFMA São Luís, 2016.

SILVA, D.C. V. S. da; VACOVSKI, Eduardo. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Caderno Gestão Pública**. v. 7, n. 4, 2015.

SOUZA, A. C. et al. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**, Paripiranga, v.2, n.5, p.6-20.