

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

SARA RAQUEL SOUZA MEIRA

**LEI DA TRANSPARÊNCIA: UMA INVESTIGAÇÃO DO SEU CUMPRIMENTO EM
MUNICÍPIOS DO SUDOESTE BAIANO A PARTIR DO ANO DE 2009**

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA,

2016

SARA RAQUEL SOUZA MEIRA

**LEI DA TRANSPARÊNCIA: UMA INVESTIGAÇÃO DO SEU CUMPRIMENTO EM
MUNICÍPIOS DO SUDOESTE BAIANO A PARTIR DO ANO DE 2009**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Orçamento e Contabilidade Pública

Orientador (a): Prof. Alexssandro Campanha

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA,

2016

M4511 Meira, Sara Raquel Souza.

Lei da transparência: uma investigação do seu cumprimento em municípios do Sudoeste Baiano a partir do ano de 2009. / Sara Raquel Souza Meira, 2016.

61f.

Orientador (a): Alexsandro Campanha.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da
Conquista, 2016.

Inclui referências. 58- 69.

1. Lei da transparência. 2. Controle social. 3. Orçamento público. I. Campanha,
Alexsandro. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T

CDD: 328.810778

Catálogo na fonte: Juliana Teixeira de Assunção- CRB 5/54-P
UESB – Campus de Vitória da Conquista-BA

SARA RAQUEL SOUZA MEIRA

**LEI DA TRANSPARÊNCIA: UMA INVESTIGAÇÃO DO SEU CUMPRIMENTO EM
MUNICÍPIOS DO SUDOESTE BAIANO A PARTIR DO ANO DE 2009**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Orçamento e Contabilidade Pública

Vitória da Conquista, ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Alexssandro Campanha
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Professor Adjunto da UESB
Orientador

Mario Augusto Viana
Mestre em Ciências Sociais (PUC-SP)
Professor Assistente da UESB

Jorge Fernandes
Mestre em Contabilidade pela Fundação Visconde de Cairú
Professor Assistente da UESB

Dedico este trabalho às minhas amigas Geane e Gisely que me incentivaram e me apoiaram nesta trajetória, que sempre me ajudaram a encontrar forças nos momentos mais difíceis, compartilhando desta conquista.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar sempre presente em minha vida, por nunca ter permitido que eu desanimasse mesmo em meio às dificuldades encontradas no caminho.

Agradeço meus pais, pelo apoio e compreensão, oferecidos ao longo do curso.

Agradeço de maneira especial ao meu orientador Alexssandro Campanha, por ter me ajudado nessa jornada difícil, sempre com carinho e dedicação.

E a todos que, diretamente ou indiretamente, acreditaram em mim e me ajudaram chegar até aqui. Muito Obrigada.

RESUMO

A Lei da Transparência assegura mecanismo de garantia da transparência da gestão pública, que permitirão a população atuar ativamente nos processos de fiscalização e controle dos atos administrativos praticados pelos governantes com a intenção de suprir as necessidades de demanda da sociedade. O intuito desta Lei é desburocratizar o acesso aos meios de comunicação entre o Estado e a sociedade, pois, os cidadãos são aqueles que devem estar mais próximos de onde os fatos ocorrem e, portanto, podem manter uma fiscalização permanente sobre tudo que é público. A Lei Complementar 131/2009 trouxe um grande reforço a transparência da gestão fiscal passou a exigir que dados pormenorizados referentes a execução orçamentária e financeira de receitas e despesas públicas sejam disponibilizados em tempo real. Buscou-se verificar como os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga no sudoeste da Bahia, se comportaram diante das exigências da Lei da Transparência. Para responder essa indagação foi usada a pesquisa de campo, com abordagem qualitativa, fazendo-se uso de questionários contendo questões discursivas e objetivas. Nesta pesquisa, foi concluído que diversas dificuldades foram enfrentadas pelos municípios tais como falta de preparo da equipe para cumprir as novas demandas na Administração Pública, a falta de pessoal suficiente para atender a todas as demandas feitas para a administração pública, além da falta de qualificação da maioria dos funcionários que integram a equipe, outra dificuldade que o município enfrentou foi a deficiência na integração dos diversos setores da prefeitura, dificultando as informações em tempo real.

Palavras-chave: Lei da Transparência. Controle Social. Orçamento Público.

ABSTRACT

The Transparency Law ensures guarantee mechanism of transparency of public administration, which will allow the people work actively in monitoring and control processes of administrative actions by governments aiming to meet the demanding needs of society. The purpose of this Act is unbureaucratic access to means of communication between the state and society, as citizens are the ones who should be closer to where the events occur and therefore can maintain a permanent supervision over all that is public. Complementary Law 131/2009 brought greatly enhanced the transparency of fiscal management began requiring detailed data on budgetary and financial execution of public revenue and expenditure are available in real time. We attempted to verify how the Victory municipalities da Conquista and Itapetinga in southwestern Bahia, behaved on the requirements of the Transparency Law. To answer this question we used the field research with a qualitative approach, making use of questionnaires containing discursive and objective questions. In this research, it was concluded that many difficulties were faced by municipalities such as lack of team preparation to meet the new demands on the public administration, the lack of sufficient staff to meet all the demands made by the public administration and the lack of qualification the majority of employees who are part of the team, another difficulty that the city faced was the deficiency in the integration of the various sectors of the city, hampering the information in real time.

Keywords: Transparency Law. Social Control. Public Budget

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estado da Arte da Temática em 2015.....	18
Quadro 2 - Entendimento sobre a Lei da Transparência.....	49
Quadro 3 - Dificuldades na implantação das exigências da Lei Complementar 131\2009.....	50
Quadro 4- Mudanças ocorridas depois da implantação da Lei da Transparência.....	51
Quadro 5 - Benefícios que a Lei Complementar trouxe ao município.....	51
Quadro 6 - O papel do contador diante das exigências da Lei da Transparência.....	53
Quadro 7 - Sociedade esta preparada para compreender as informações que são disponibilizadas pela sua prefeitura.....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 TEMA.....	13
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO.....	14
1.2.1 Questão – Problema	14
1.2.2 QUESTÕES SECUNDÁRIAS.....	14
1.3 OBJETIVOS	14
1.3.1 Objetivo Geral.....	14
1.3.2 Objetivos Específicos.....	14
1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA	15
1.5 JUSTIFICATIVA.....	15
1.6 RESUMO METODOLÓGICO	16
1.7 VISÃO GERAL.....	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 MARCO CONCEITUAL	17
2.2 ESTADO DA ARTE	18
2.3 MARCO TEÓRICO.....	21
2.3.1 Responsabilidade Fiscal: Conceito e Aspectos Históricos.....	21
2.3.2 Conceito de Responsabilidade fiscal	21
3 METODOLOGIA.....	46
3.1 QUANTO AOS OBJETIVOS	46
3.2 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS	46
3.3 QUANTO A ABORDAGEM	47
3.4 DIFICULDADES ENCONTRADAS	47
4 ANÁLISE DOS DADOS	48
4.1 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 131/2009.....	49
4.2 DOS PRINCIPAIS BENEFÍCIOS GERADOS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DA TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA DA CONQUISTA E ITAPETINGA.....	51

4.3 DO CUMPRIMENTO DA LEI DA TRANSPARÊNCIA POR PARTE DOS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA DA CONQUISTA E ITAPETINGA	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	58
APÊNDICES	60
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO	60

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem sua história econômica marcada por um longo período de desajustes fiscais que foram apontados como uma das principais causas dos desequilíbrios econômicos já vividos, os quais foram decisivos para garantir duas décadas de estagnação e atraso para a economia, na medida em que contribuíram para alimentar um processo hiperinflacionário.

As distorções econômicas, assim, foram sendo acumuladas durante toda a década: crise fiscal do Estado, inflação e estagnação econômica. Baseada na elevada captação de recursos externos, a economia brasileira enfrentou grandes dificuldades em decorrência dos dois choques do petróleo (1973 e 1979) que produziram reflexos, externamente, no aumento das taxas de juros no mercado internacional dos patamares históricos de 4% a 6%, até 1977, para mais de 21%, em 1981 (BRUM, 1999, p.387).

Em um cenário marcado por períodos econômicos de grande endividamento interno e externo causado, principalmente pela ineficiência da gestão pública, foi criada a Lei Complementar 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que além de impor limites e restrições ao endividamento e aos gastos públicos foi criada para obrigar os gestores a administrarem os recursos públicos de forma eficiente e com maior transparência e responsabilidade. A LRF previne os riscos do desequilíbrio nas contas públicas, evitando assim que os gestores públicos gastem mais do que podem pagar, cuidando para que a arrecadação de receitas não seja inferior à realização de despesas públicas, atribuindo assim ao administrador uma conduta planejada e transparente da coisa pública.

A referida Lei Complementar trouxe um novo conceito de responsabilidade onde o administrador público firma com a sociedade o compromisso de governar os recursos da coletividade. Dessa forma é esperado que atue com probidade e que seu comportamento seja dirigido pela conduta da ética e da moral, cumprido suas funções com responsabilidade trouxe grandes modificações quanto ao planejamento das ações do governo, e também quanto à regulação dos gastos, contribuindo significativamente para a evolução dos conceitos de responsabilidade, eficiência e transparência na gestão pública. Entre tantos aspectos pontuados pela Lei de Responsabilidade Fiscal tais como planejamento, controle, responsabilização e transparência. Uns dos que chamam atenção na LRF é a questão da transparência que na verdade é importante para sociedade para o acompanhamento dos atos praticados pelos gestores públicos. Ela permite que a gestão seja avaliada e possui um caráter preventivo, inibindo situações de desvio.

Quando se pensa em transparência na gestão pública, a primeira ideia que nos vêm é a de publicidade das ações dos governos, no entanto, são necessárias outras medidas que vão além da simples publicação dos gastos realizados nos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade. Transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas.

A preocupação com a transparência na gestão pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, somente na última década do século XX esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental (CRUZ, 2010). Desde então, “a concepção de transparência no âmbito do setor público tem sido crescentemente abordada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos” (SILVA, 2009, p. 301).

Embora a LRF tenha estabelecido normas voltadas para a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal, faltava a Lei uma maior exigência em relação à disponibilização dos gastos em tempo real. Diante disso, surge a Lei Complementar 131/2009 que amplia a transparência na gestão dos recursos públicos. A Lei da Transparência é um instrumento poderoso de fortalecimento da cidadania e de ampliação do controle social sobre os gastos públicos. Criada por iniciativa do senador João Capiberibe a Lei Complementar 131/2009 obriga União, Estados e Municípios a publicar em tempo real na internet informações sobre a execução orçamentária e financeira. O acesso da sociedade à informação amplia as formas de fiscalização e inibe a corrupção.

A Lei da Transparência modificou a forma como os governantes disponibilizavam as contas públicas e trouxe para o cidadão uma ferramenta adicional para que fossem aprimoradas as práticas de participação popular e controle social. A grande inovação trazida por essa lei foi a obrigatoriedade de divulgação das contas públicas em tempo real, através de meios eletrônicos de divulgação, no qual a população poderá acompanhar a execução das despesas públicas e fiscalizá-las.

Até meados da década de 1980, as contas públicas brasileiras tinham como principal deficiência a carência de dados confiáveis sobre a execução orçamentária e financeira dos governos. As poucas informações existentes eram disponibilizadas sempre fora do prazo e com níveis de detalhamento inadequado às necessidades de análise. A Lei da Transparência instituiu a publicação de informações sobre a execução orçamentária e financeira dos

municípios em meio eletrônico de acesso público. A nova sistemática exigiu a adoção de medidas por parte dos gestores públicos para o cumprimento da norma. Entretanto, para se adequar à lei os municípios enfrentaram diversas dificuldades entre elas a escolha e a operação da plataforma tecnológica de publicação dos dados, a falta de pessoal qualificado para a tarefa e os recursos financeiros necessários para a viabilização desse processo.

Vários municípios brasileiros enfrentaram dificuldades financeiras para tornar a Lei exequível. A ausência de contrapartida financeira, a dificuldade em encontrar corpo técnico profissional, o curto prazo para o cumprimento da obrigatoriedade são algumas das razões que dificultaram a implantação. As prefeituras alegavam falta de estrutura e dificuldades com a internet na implantação dos portais. Os dados deveriam ser disponibilizados em tempo real. A maior dificuldade encontrada pelas prefeituras foi à questão financeira, principalmente para contratar técnicos qualificados para implantação do portal da transparência.

Essa situação bastante particular em todos os municípios do Brasil, não foi diferente no estado da Bahia nem tão pouco nos municípios do sudoeste baiano que também enfrentaram dificuldades para se adequarem a Lei da Transparência. A região Sudoeste da Bahia é uma das quinze regiões econômicas do estado proposta pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Dentre os municípios do sudoeste baiano, é interessante destacar as Cidades de Vitória da Conquista e Itapetinga. Cidades essas que somam um PIB de 4.720.017 e com uma população de 419.414 mil habitantes. Nestas cidades se concentram serviços como educação e saúde.

O interesse da pesquisadora por esse tema deu-se, para verificar como esses municípios que se destacam economicamente no sudoeste baiano se portaram diante das exigências da Lei da Transparência.

1.1 TEMA

Cumprimento da Lei da Transparência

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

1.2.1 Questão – Problema

- Como os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga no sudoeste da Bahia, se comportaram diante das exigências do cumprimento da Lei de Transparência, a partir do ano de 2009?

1.2.2 QUESTÕES SECUNDÁRIAS

- Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação da Lei Complementar 131/2009?
- Quais os principais benefícios gerados a partir da implantação da Lei da Transparência nos municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga?
- Como os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga se encontram em relação ao cumprimento da Lei da Transparência?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Verificar como os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga no sudoeste da Bahia, se comportaram diante das exigências do cumprimento da Lei de Transparência, a partir do ano de 2009.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Verificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação da Lei Complementar 131/2009;
- Identificar quais os principais benefícios gerados a partir da implementação da Lei da Transparência nos municípios Vitória da Conquista e Itapetinga;
- Investigar o cumprimento da Lei da transparência por parte dos municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga.

1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

Lakatos e Marconi (2004, p.136-137) ensinam que, “a hipótese é uma proposição antecipadora a uma comprovação de uma realidade existencial”. A hipótese da pesquisa pode ser caracterizada por ser uma resposta provisória sobre aquilo que foi emitido no problema de pesquisa. Partiu-se da idéia que os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga também enfrentaram dificuldades para se adequarem a Lei da Transparência.

1.5 JUSTIFICATIVA

Essa pesquisa tem importância significativa para a academia e para a comunidade local, pois possui o objetivo de investigar como os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga no sudoeste da Bahia, se comportaram diante das exigências do cumprimento da Lei de Transparência, a partir do ano de 2009. O presente trabalho buscou ainda abordar as dificuldades enfrentadas pelos municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga para tornar a Lei exequível.

Assim sendo, tornou-se importante a elaboração desta pesquisa, para que a comunidade acadêmica e principalmente a contábil possa ter neste trabalho uma fonte sobre o tema proposto, bem como para a análise dos resultados obtidos nos municípios pesquisados. Os contadores que atuam na área governamental terão inúmeros benefícios na leitura deste trabalho, constituindo que o mesmo trata de assuntos importantes para a execução de suas tarefas no dia a dia, tal como a adoção das exigências da Lei Complementar 131.

A comunidade acadêmica será beneficiada por esta pesquisa através da possibilidade de analisar e interpretar os resultados obtidos na investigação, podendo promover novas discussões acerca do tema abordado. A aplicabilidade das discussões no seio da comunidade local gerará benefícios diretos a esta. O tema escolhido abre um leque de possibilidades de estudos sobre outros aspectos relacionados à participação da sociedade na gestão pública. Isto permite que se visualize a amplitude do tema abordado.

Para a sociedade em geral, esta pesquisa tem grande relevância, tendo em vista que discorre sobre um assunto de interesse de todos, que é a transparência das ações da administração pública, a qual, por sua vez, é mantida pela sociedade. A coletividade poderá, através deste trabalho, verificar de seus municípios se adequaram a Lei da Transparência.

Ao realizar esta pesquisa, inúmeros foram os benefícios adquiridos: o conhecimento adquirido sobre o tema, a interação e análise da realidade dos municípios e a satisfação de dedicação a um trabalho científico são alguns exemplos dos benefícios que este trabalho traz o seu pesquisador. A escolha do tema deveu-se a sua relevância e por interesse de aprofundamento no mesmo, considerando ser esta uma pesquisa que pode colaborar com a sociedade.

Diante do exposto, evidenciou-se a importância desta pesquisa para vários grupos de interesse, tendo como exemplo a comunidade acadêmica e científica, pesquisador e sociedade em geral, além de todos os objetivos evidenciados anteriormente com a realização deste trabalho, espera-se conscientizar a sociedade de seus direitos e da importância de sua fiscalização das ações públicas.

1.6 RESUMO METODOLÓGICO

Esta pesquisa tem abordagem qualitativa, construída numa base indutiva, posto que tem cunho descritivo e será apoiada na interpretação explicativa. Como eixo principal de procedimentos, trata-se de levantamento de dados que utilizou-se como instrumento de coleta de dados o questionário misto contendo questões subjetivas e objetivas.

1.7 VISÃO GERAL

Esse trabalho faz um relato monográfico pautado em cinco capítulos, sendo o primeiro referente à introdução com seus itens essenciais, o segundo contendo a teoria sobre o assunto, dividido em três grandes partes: Marco conceitual, Estado da arte e Marco teórico. O terceiro capítulo expõe a metodologia da pesquisa, seguindo do quarto capítulo com análise dos dados coletados respondendo às questões de pesquisa e atendendo aos objetivos. Por fim, o quinto capítulo resume o trabalho explicitando as conclusões finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MARCO CONCEITUAL

Para o adequado entendimento desta abordagem, a compreensão de alguns conceitos se faz necessário, por isso, o principal assunto será apresentado a seguir.

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é imprescindível que ele tenha competência de conhecer e compreender as informações divulgadas. A participação social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado (ASSIS; VILLA, 2003).

Conforme defende Pereira (2002, p.151), “a transparência do estado é operacionalizada por meio do acesso do cidadão à informação governamental, estreitando e democratizando as relações entre o estado e a sociedade civil”.

Este controle é extremamente necessário para se garantir que a administração pública mantenha suas atividades sempre em conformidade com os referidos princípios encontrados na Constituição e com as regras expressas nos atos normativos, tornando legítimos seus atos. Nesse sentido, Costa s/d (*apud* EVANGELISTA, 2010, p. 13) explica que:

Sem informação, não há transparência e, sem esta, não há liberdade. Tudo serve de reflexão na senda do melhor equilíbrio. Onde não há Justiça, não há transparência e a inversa também é verdadeira. Uma sociedade que se pretende transparente exige igual oportunidade para todos. Transparência não significa desventrar a intimidade das pessoas. Pelo contrário, é o respeito pela privacidade. Que não sirvam estes princípios para que nas funções públicas se esconda seja o que for do cidadão. Quem não deve não teme.

Conforme defende Pereira (2002, p.151), “a transparência do estado é operacionalizada por meio do acesso do cidadão à informação governamental, estreitando e democratizando as relações entre o estado e a sociedade civil”. Para que o andamento da máquina pública ocorra de forma eficaz, faz-se necessário o controle social.

Conforme indica a Lei Complementar n° 101, em seu Art. 48:

Parágrafo único. A Transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de

elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos.

Enfim, ao se falar em Transparência na Administração pública, compreende-se que o acesso da população às informações oferecidas pelo Estado, não é somente o ato de publicar as informações necessárias, mas sim fazê-la de forma clara e que os usuários possam entendê-las a ponto de poder analisá-las.

2.2 ESTADO DA ARTE

A seguir foi elaborado um quadro contendo o resumo de alguns trabalhos acadêmicos que já foram desenvolvidos com o mesmo tema e temáticas similares à do pesquisador. Trata-se do chamado Estado da Arte, que é um levantamento realizado pelo pesquisador acerca do tema em que estudou. Essa busca permitiu identificar quais possíveis problemas poderiam existir com relação ao tema, e possibilitou agregar conhecimento do assunto em questão.

Quadro 1 – Estado da Arte da Temática em 2015

TIPO	TÍTULO	AUTORES	ANO	NÍVEL	INSTITUIÇÃO	IDEIAS E PRINCÍPIAS CONCLUSÕES	LINK/LUGAR	ÚLTIMO ACESSO
Artigo	Princípio da publicidade e transparência na Administração Pública	Marcelo Couto Machado	2011	Pós-Graduação	Universidade do extremo Sul Catarinense	Este artigo aborda o princípio da publicidade na Administração Pública, nesta pesquisa é dado destaque a importância da publicidade dos atos da Administração Pública para a Sociedade, baseando-se na observância de doutrinadores na conexão do estado diretamente com o princípio.	http://periodicos.unesc.net/amicus/article/viewFile/536/528	26/03/2016
Tese	Transparência da Gestão Pública Municipal: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes municípios brasileiros	Claúdia Ferreira da Cruz	2015	Doutorado	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25062015-094403/pt-br.php	Esse trabalho tem por objetivo de constatar o grau de transparência dos dados relacionados a gestão pública disponibilizados nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e quais atributos e indicadores socioeconômicos dos municípios podem estar relacionadas com o nível de transparência ressaltado. a agregação das condições socioeconômicas dos municípios	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25062015-094403/pt-br.php	26/03/2016

LIVRO	Controle Social da função administrativa do Estado	Vanderlei Siraque	2005			Retrata a importância e função do controle social e participação popular sobre a administração Pública.	São Paulo	
-------	--	-------------------	------	--	--	---	-----------	--

Fonte: Compilação da Internet (2015) - Organização Própria

2.3 MARCO TEÓRICO

2.3.1 Responsabilidade Fiscal: Conceito e Aspectos Históricos

2.3.2 Conceito de Responsabilidade fiscal

A gestão pública desempenha suas funções por meio de seus órgãos ou entidades e agentes públicos, que desenvolvem seus papéis buscando atender as demandas da sociedade e providenciar a continuação do serviço público. Para tanto, é imprescindível que uma ação governamental seja exercida com responsabilidade. Para Meirelles (2005, p. 84): “A administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, seguindo os preceitos do Direito e da moral, visando ao bem comum”.

Observa-se que o administrador público firma com a sociedade o compromisso de governar os recursos da coletividade. Dessa forma é esperado que atue com probidade e que seu comportamento seja dirigido pela conduta da ética e da moral, cumprido suas funções com responsabilidade.

É possível entender como significado de responsabilidade a condição de deter a qualidade de responder pelos seus próprios atos ou de outrem, assim, responsabilidade pode ser visto como um compromisso ou atribuição tratado com discernimento. Ser responsável convém ser coerente, agir com comprometimento e sensatez se responsabilizando pelos atos ou fatos lhe atribuídos.

Em sentido comum, responsabilidade diz respeito à condição de alguém em ser responsável. É pressuposto que esse ser responsável tenha capacidade de consciência quanto aos atos que pratica voluntariamente, ou seja, que consiga saber antes de agir as consequências de sua atitude. Essa consciência dá ao agente responsável à obrigação de reparar os danos causados a outros através da realização de seus atos.

Nas palavras de Kiyoshi Harada (2001, p. 230), reflete-se:

[...] quando a administração pública é orientada por um projeto político sério e consequente, os gestores assumem a tarefa de coordenar as iniciativas dirigidas para compatibilizar a aplicação das receitas com as necessidades e demandas prioritárias da sociedade, estabelecendo metas derivadas do interesse público.

A responsabilidade fiscal representa um conceito inovador no ordenamento jurídico brasileiro. Torres (2000) observa que foi extraído do sentido inglês de responsabilidade moral (*responsability*) ou mesmo da responsabilidade por prestação de contas (*accountability*).

Trosa (2001, p.264) alerta para a necessidade de uma visão moderna de responsabilidade, visto que esta não pode ter como base a ameaça e a sanção, mas um sentimento interiorizado que “cada um faz parte da solução e não apenas do problema”. Esta definição está de acordo ao que Campos (1990, p.87) denomina de responsabilidade subjetiva, isto é, “à cobrança que a pessoa exerce sobre si mesma quanto à necessidade de prestar contas a alguém”. Nesse diapasão, Mileski (2003, p.62) acrescenta:

Portanto, responsabilidade fiscal é inerente a função do administrador público. No entanto, nunca houve uma preocupação específica com esse tipo de responsabilidade. Ela encontra-se diluída no contexto das demais responsabilidades do administrador público.

Nesse sentido, Motta e Fernandes (2001, p.36) atribuem à responsabilidade fiscal o dever da Administração Pública de atender às demandas dos usuários de serviços públicos, não sendo, portanto, objeto do encargo gerencial público apenas a responsabilidade patrimonial do Estado.

A Lei Complementar nº 101/00, sancionada no dia 04 de maio de 2000, trouxe grandes modificações na gestão pública quanto ao planejamento das ações do governo, e também quanto à regulação dos gastos, contribuindo significativamente para a evolução dos conceitos de responsabilidade, eficiência e transparência na gestão pública (CARNEIRO *et al.*, 2010, p. 18).

Na realidade, a lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, está determinando que a ação governamental se desenvolva tendo como premissas (art.1º) as seguintes diretrizes:

A ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Portanto, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, transcorram dentro dos limites e das condições

institucionais e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas. Nenhum agente público pode atuar de maneira parcial. Compreende-se, que seu objetivo principal é o estabelecimento de regras para a gestão da receita e da despesa, viabilizando o aumento da transparência e do controle dessa gestão, a fim de garantir o controle das contas públicas.

Sendo assim, em face de recente preocupação com a ideia de responsabilidade, seu sentido ainda não está completo, conforme observa Motta (1997 p37):

Vê-se, portanto, que esse conceito de responsabilidade deverá realmente ser aperfeiçoado como questão de democracia, trazendo nesse percurso a inevitável necessidade de desenvolvimento das estruturas burocráticas e dos controles, para atendimento às obrigações do Estado; bem como de uma delimitação mais exata da discricionariedade administrativa, financeira e contábil dos entes políticos, em todos os níveis, notadamente o municipal.

Compreendida a ideia de responsabilidade fiscal, é importante que seja entendido o sentido do que consistem gestão e responsabilidade na gestão fiscal. O conceito de gestão fiscal e responsabilidade na gestão fiscal podem ser entendidas nas palavras de Monteiro Yara (2002, p.62):

[...] responsabilidade na gestão fiscal, que, em síntese, nada mais significa que exigir do agente público, no exercício da função administrativa, a correta, eficiente e, sobretudo, responsável gestão dos recursos públicos colocados sobre sua cura para fazer face às despesas inerentes à prestação de serviços públicos. Por gestão fiscal entende-se a relação entre receitas e despesas públicas. E nos termos do dispositivo, a gestão fiscal é a que mantém o equilíbrio dessa relação, ou seja o equilíbrio das contas públicas.

Desta forma, os princípios de uma gestão fiscal responsável é baseado em disciplinar a gestão dos recursos públicos, atribuindo maior responsabilidade aos gestores, sendo que a palavra fiscal é um termo que congrega todas as ações que se relacionam com a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, o propósito de ser responsável envolve uma ação planejada e transparente, tendo o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Os meios utilizados para se atingir este objetivo são o cumprimento de metas de receitas e despesas e obediência a limites e condições para a dívida pública e gastos com pessoal.

Como se pode perceber, a gestão fiscal se resume na relação entre receitas e despesas públicas. Sendo que do seu equilíbrio resulta em uma gestão fiscal responsável. Entende-se dessa forma, que a finalidade da responsabilidade fiscal é disciplinar a gestão dos recursos públicos, impondo aos gestores um código de conduta que passarão a obedecer as normas e

limites para administrar os recursos públicos, prestando conta de como é gasto o dinheiro público.

2.3.2.1 Aspectos históricos da Lei de Responsabilidade Fiscal

O período entre o final da década de 1980 até meados dos anos de 1990, no Brasil foi marcado pela dificuldade econômico-financeira enfrentada pelo país. As constantes elevações das taxas de juros internacionais levaram ao aumento da dívida externa e o crescimento do déficit público, e como resultado acarretou aumentos expressivos nos níveis de inflação.

Segundo, Lacerda *et al.*, (2006, p. 203).

No início dos anos 1990, o Brasil havia intensificado os processos de abertura ao exterior, de fomento às privatizações, de renegociação da dívida externa e de desregulamentação do mercado. A estabilização permanecia, no entanto, um desafio resistente às várias tentativas de eliminação da inflação.

O Brasil, com alta dependência externa de capitais, tanto relacionada ao comércio quanto ao mercado financeiro internacional, apresentou durante a década de 1980 um quadro econômico de grave recessão. As distorções econômicas, assim, foram sendo acumuladas durante toda a década: crise fiscal do Estado, inflação e estagnação econômica. Baseada na elevada captação de recursos externos, a economia brasileira enfrentou grandes dificuldades em decorrência dos dois choques do petróleo (1973 e 1979) que produziram reflexos, externamente, no avultamento das taxas de juros no mercado internacional, dos patamares históricos de 4% a 6%, até 1977, para mais de 21%, em 1981 (BRUM, 1999, p.387).

Em 1973, por exemplo, a dívida líquida brasileira, que era de 5,34 bilhões de dólares, elevou-se a 81,45 bilhões em 1985. Outro dado importante pode ser observado no gasto com juros sobre a dívida externa que, em “1970, representava 234 milhões de dólares e, em 1985, é ampliado para 11,24 bilhões de dólares” (BAER, 1995, p. 109).

A situação do Brasil não era uma das melhores, sobretudo quanto ao aspecto da inflação fator esse que prejudicava o crescimento econômico do país. Entre 1986 e 1991 foram implantados diversos planos econômicos de estabilização. Entretanto, nenhum teve eficácia em estabilizar os preços internos no longo prazo. Coube ao ministro da fazenda do governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, a tarefa de criar um plano que de fato resolvesse o pesadelo da inflação no país.

O Plano Real foi um plano econômico que tinha como principal objetivo à redução e o controle da inflação. Após inúmeras tentativas com planos de estabilização econômica implementados na economia brasileira ao longo dos anos 1980 e 1990. O plano real foi extremamente bem sucedido no combate à inflação. Trouxe inicialmente um período repleto de impressão de prosperidade devido à melhoria do acesso a bens de consumo, uma aparente ascensão da classe média que consumia bens importados e viagens ao exterior, o que durou pouco. O Real obteve sucesso de seu lançamento até o início de 1995. Enfim, parecia que a era do crescimento com equilíbrio havia chegado, como aponta Nassif (2007):

No início do Plano Real, a economia conseguia crescer a 5,5% ao ano sem déficit em conta-corrente, carga tributária de apenas 26% do PIB, a dívida pública de R\$ 30 bilhões. [...] Da noite para o dia, dezenas de milhões de pessoas saíram da linha da miséria para a do consumo com o mero fim da inflação. No final de 1994, as previsões de aumento nas vendas de automóveis, eletrodomésticos, bens de consumo não duráveis, alimentos, incendiavam a imaginação das multinacionais. [...] Todas as peças do jogo de xadrez estavam no tabuleiro. Faltava apenas uma remonetização bem-feita, uma operação competente no período de transição para a estabilidade, para evitar a volta da inflação e permitir ao país recuperar definitivamente sua vocação desenvolvimentista (NASSIF, 2007, p.181).

O cenário da década de 80 para a América Latina foi marcado por um quadro generalizado de inflação e instabilidade econômica, com nações fechadas ao mercado internacional, devido à políticas protecionistas, interventoras na economia, pela existência de 49 empresas estatais em diversos segmentos, e transmissoras de que o Estado era ineficiente na gestão pública dos interesses da sociedade, agravado pelo aumento do endividamento. Esta crise encontra paralelo na desestruturação do Estado, a partir do questionamento de que os recursos públicos eram inesgotáveis e que a sociedade suportaria os gastos dos Governos.

Na metade da década de 80, por volta de 1985, a crise havia se aprofundado e a solução idealizada para a América Latina passava pelo ajuste fiscal, controle das despesas e receitas e pelo equilíbrio no balanço de pagamentos, via abertura do mercado e aumento das exportações. Com o passar dos tempos um obscuro déficit na balança de transações correntes, posteriormente crises e turbulências, influenciadas em parte por questões externas.

A estabilização da moeda, com o Plano Real (1994), trouxe sérios problemas para boa parte do sistema bancário brasileiro. Os bancos haviam se habituado a fazer da elevada inflação, presente há décadas, seu principal instrumento de receita. De acordo com a Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima), o percentual de ganho inflacionário no setor oscilou, nos quatro anos anteriores ao plano econômico, entre

35% e 41%. No ano seguinte ao real, era inferior a 1%. Nesse sentido, Filgueiras (2006) leciona que:

Em síntese, a abertura da economia, com a queda abrupta das alíquotas do Imposto de Importação, o câmbio nominal relativamente estável e com o Real sobrevalorizado frente ao dólar, o controle dos preços dos serviços públicos e os preços dos produtos agrícolas, cuja variação média ficou abaixo de 10% - inclusive 96 com a queda nominal de alguns deles, em virtude da super-safra, do congelamento dos preços mínimos e das importações – foram as razões fundamentais para a derrubada da inflação, no primeiro ano de existência do Real, para a casa dos 30%, considerando-se uma média de todos os índices de preços que são calculados para a economia brasileira (FILGUEIRAS, 2006, p.125).

A instabilidade macroeconômica tornou-se perigosa a partir de 1998, quando foi realizado um acordo com o Fundo Monetário Internacional para a liberação de US\$ 30 bilhões cujas condições incluíam a manutenção do regime cambial, continuidade da abertura comercial e das privatizações, metas de superávit primário e de pagamento de juros, abdicação de controle sobre as saídas de capital, mesmo em caso de fuga. Tratou-se de um acordo preventivo, realizado diante de uma crise iminente, com a vantagem de sinalizar aos investidores para que reduzissem suas perdas. O Estado assumiu o risco pela sobrevalorização, liberando os investidores do prejuízo de uma desvalorização cambial de emergência.

Nassif (2007) levanta questionamentos pertinentes acerca da relação de estrita obediência brasileira em relação às demandas do Fundo:

Como podia um país que seguia rigorosamente a receita do FMI e do mercado continuar com altas taxas de risco, altas taxas de juros, com a desconfiança dos credores? A resposta era óbvia: o modelo aumentava a vulnerabilidade da economia à dívida interna e à externa, devido à política de câmbio – que provocava déficits nas contas-correntes -, e à de juros elevados, para atrair dólares necessários para fechar as contas (NASSIF, 2007, p.235).

Diante disso, o FMI impôs rígidas regras ao Brasil. Assim, para conseguir novos empréstimos junto ao Banco Mundial, o Brasil tem de cumprir o estabelecido por este Fundo Monetário Internacional. Tornou-se difícil o pagamento da dívida e, na maioria das vezes, o capital arrecadado com empréstimos foi majoritariamente destinado à circulação dessa própria dívida. Diante disso, o governo tentou não apenas arrecadar, mas também reduzir algumas despesas internas. Desse modo, privatizações foram realizadas com o intuito de se cortar gastos Estatais.

Segundo Giambiagi (2006, p. 14):

Propõe uma discussão sobre a necessidade de se obter um limite para a relação gasto público/PIB partindo do pressuposto de que há tempos o país cresce a níveis compatíveis com as taxas de aumento da despesa pública, uma vez que só os dispêndios com aposentadoria consomem uma boa fatia do gasto social do país.

Após o exposto, em 1995, foi iniciada reforma do Estado, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, instituiu modificação na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos, servidores ou agentes públicos. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90 tem como marco a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, através dos quais se desencadeou a ofensiva governamental no sentido de impor as mudanças que se seguiram.

Segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o modelo de administração pública burocrática tornou-se lento e ineficiente para responder as demandas crescentes exigidas pelo processo de globalização, surgindo a necessidade de implantar um novo modelo que lançasse as bases para tornar moderna a estrutura pública. Nessa perspectiva, Mare (1995) aponta que:

Dessa forma, o sistema introduzido na administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica, surgindo a necessidade de reconstruir a administração pública utilizando bases modernas e racionais (MARE, 1995, p. 10).

O PDRAE propunha uma administração pública descentralizada de modo a atingir os cidadãos, sujeito que dá legitimidade às instituições, leciona Mare (1995):

Baseado em conceitos atuais de administração e eficiência, o plano voltava-se para o controle dos resultados e descentralização, de modo que esta venha chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições. Além disso, ele redefine o papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (MARE, 1995, p. 13).

Desde a aprovação do PDRAE, os governos vêm adotando estratégias com o objetivo de melhorar a capacidade estatal e de implantar uma administração pública gerencial, focada no controle de resultados, conforme Araújo (2010):

A partir de 1995, muito se tem feito para a constituição de tecnologias de gestão, para melhorar a capacidade estatal, ou seja, para que o mesmo disponha de capacidades para formular, implantar, coordenar, monitorar, avaliar e prestar contas, objetivando a incorporação de um conjunto de práticas de gestão alinhadas com o ideário de um estado eficiente, eficaz e efetivo na resolução dos problemas (ARAÚJO 2010, p.110).

O Governo passa a assumir neste contexto um discurso que veicula o pressuposto de que o modelo de Estado das últimas décadas, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, é o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial. A alternativa, portanto, para a resolução desta crise, também no Brasil, passa por uma reforma do Estado.

Em um cenário marcado por períodos econômicos de grande endividamento interno e externo, causados, principalmente pela ineficiência da gestão pública. O então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, promulgou a Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000, na tentativa de trazer mais rigidez e zelo às finanças públicas. Além de impor limites e restrições ao endividamento e aos gastos públicos.

A LRF revogou a antiga Lei Rita Camata II aprovada como Lei Complementar no. 96 de 31 de maio de 1999, pelo Congresso Nacional, estabelecia os limites para gastos de pessoal, conforme afirmam alguns autores esta lei não alcançava as três esferas de governo em sua redação final ficou estabelecido que não abrangia os poderes Poderes Legislativo e Judiciário. A partir desta análise é possível perceber que hoje uma necessidade de se programar e garantir um controle nestes dois poderes, ou seja, era preciso que estabelecesse parâmetros para adequar todos os três poderes da esfera governamental. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para preencher os espaços e as brechas encontradas na Lei Rita Camata II, subentende-se que quando o governante verificar que ultrapassou os limites para despesas de pessoal, deverá tomar providências para sanar o excesso de gasto, que um prazo delimitado na LRF de oito meses para esta situação. Mas, após o prazo estabelecido pela Lei continuar os excessos, então o gestor público sofrerá penalidades.

2.3.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal: principais atribuições

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para obrigar os gestores a gerirem os recursos públicos de forma eficiente e com maior transparência, visando também possibilitar uma fiscalização mais efetiva dos órgãos de controle interno e externo e da própria sociedade, no sentido de garantir uma gestão fiscal responsável do governante. A LRF busca exatamente

o equilíbrio entre receitas e despesas e a estagnação da dívida pública, impondo um rígido controle ao gasto público e ao administrador que o faz. A atuação da Administração Pública nos campos da receita e da despesa públicas, através da sua atividade financeira, visa ao atendimento das necessidades coletivas, transformadas pelo poder político em necessidades públicas. Dentre suas atribuições estão o fato da lei estabelecer em caráter de igualdade a todos os níveis de governo, limites para os gastos, prever penalidades para os responsáveis pelo seu descumprimento e determinar a obrigatoriedade da divulgação de informações à sociedade considerando o uso de relatórios, como o Relatório de Gestão Fiscal, por exemplo. Esse fato comprova a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na determinação da disciplina a todos os entes da federação e além de englobar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Os governantes, após a LRF entrar em vigor, passaram a ter que cumprir as metas e regras estabelecidas para buscar o ajuste fiscal que o Brasil necessitava, sendo esses sujeitos às sanções, caso não obedeçam ao que ordena a lei. Nesse sentido Khair (2000, p.78) afirma que uma das características fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal é o controle que passou a ser exercido com maior facilidade devido à introdução de novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que, além da obrigatoriedade de publicação, deverão estar disponibilizados na Internet.

Para Nunes (2000, p.360):

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos, formas de adequação e, por último, sanções institucionais, em caso de descumprimento. Cria um sistema de controle institucional múltiplo que permite que todos os poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Isso significa que o controle dos gastos é assegurado pelo sistema de controle interno, pelos Legislativos com o auxílio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

Nesse sentido, Matias (2006, p. 297), entende que a implementação da LRF visa, “aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público”.

De acordo com Silva (2001 p. 18-19):

[...] a LRF representa um instrumento eficaz no auxílio aos governantes, quanto à gerência dos recursos públicos, primando por regras claras e precisas, que deverão ser aplicadas a todos os gestores de recursos públicos, bem como em todas as esferas

de governo, desde que relacionadas à gestão do patrimônio público, e gestão da receita e despesa públicas, bem como ao endividamento do setor público em geral.

Os gestores antes do surgimento da LRF administravam os bens públicos sem um planejamento adequado, o que resultava na utilização das transferências para cobrir as despesas de sua responsabilidade, afundando o país em dívidas que dificilmente eram quitadas integralmente no mesmo mandato.

Portanto, é de suma importância as novas regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para que seja alcançado um ajuste fiscal nas contas públicas e para direcionar os gestores administrativos a trabalhar com mais responsabilidade e transparência durante sua gestão.

Tendo como principal objetivo melhorar a responsabilidade na gestão pública. Busca melhorar a administração das contas públicas no Brasil, pois a partir dela todos os gestores passarão a ter compromisso com o orçamento.

Nas palavras de Nóbrega (2002, p. 25),

Os principais objetivos da lei são: instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e do endividamento; prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e dessa forma, punir administrações e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas; modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um “choque” de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis.

De acordo com Matias Pereira (2003, p. 184), “a LRF foi criada com o objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para as responsabilidades na gestão fiscal”. Nesse sentido, é uma lei que busca permitir maior transparência e equilíbrio das contas públicas, exigindo dos administradores uma gestão orçamentária e financeira responsável com eficiência e eficácia. Ela define punições para quem não cumprir com o exigido. Buscam-se, dessa forma, exigir dos governantes compromissos com o orçamento e com metas, a serem apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.

Já Oliveira (2004, p. 10) vê na LRF objetivos de caráter econômico e financeiro, visando ao “controle da dívida pública, a prevenção de déficits moderados e recorrentes (para usar a linguagem do projeto), uma gestão austera dos recursos públicos, o ajuste estrutural das contas do setor público”.

Ainda nesse contexto, Peres Nunes (2000, p.360) acrescenta que:

A Lei de Responsabilidade Fiscal institui diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos, formas de adequação e, por último, sanções institucionais, em caso de descumprimento. Cria um sistema de controle institucional múltiplo que permite que todos os poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e a fiscalização. Isso significa que o controle dos gastos é assegurado pelo sistema de controle interno, pelos Legislativos com o auxílio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

O objetivo principal da LRF é aprimorar a administração das contas públicas no Brasil. Sendo seus principais pontos de destaque a fixação dos limites para despesas com pessoal e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF (artigos 16 e 17), nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes.

Como forma de auxílio no controle das despesas com pessoal a Lei de Responsabilidade Fiscal delimitou um limite para esses gastos que não ultrapasse 50% do valor da Receita Corrente Líquida – RCL que é um parâmetro amplamente utilizado para fins de verificação dos limites impostos pela LRF. Tem sua apuração somando-se as Receitas Correntes arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades além das deduções legais de competência do Estado, para união, os Estados e o Distrito Federal e 60% no caso dos municípios.

2.3.3 O Princípio da Transparência na Administração Pública

2.3.3.1 Princípios da Administração Pública

Para compreender o Princípio da Transparência é indispensável entender a definição de princípios, como forma de regras que servem de interpretação das demais normas jurídicas, mostrando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. Os princípios procuram eliminar lacunas, dando coerência e harmonia para o ordenamento jurídico.

Conforme a definição de Plácido e Silva (1993, p. 447):

No sentido jurídico, notadamente no plural, quer significar as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica. (...) Princípios jurídicos, sem dúvida, significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio direito.

É necessário conceituar e conhecer os princípios bases de uma ciência, pois o sistema normativo dispõe de tal estrutura e deve estar em conformidade com a mesma, devendo todo ordenamento respeitar aos preceitos constitucionais. Toda e qualquer ação da Administração Pública deve pautar-se nestes mandamentos de valor.

Desta forma, Alexandrino (2010, p. 187) define princípios constitucionais explícitos e implícitos do Direito Administrativo da seguinte forma:

Os Princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Antes de tratar do princípio da transferência vale ressaltar sobre os princípios que regem a administração pública que são encontrados, explícito ou implicitamente, no texto da Constituição de 1988. Discorrendo, primeiramente, dos princípios explícitos, no caput do artigo 37, em que são eles: legalidade, a impessoalidade, moralidade, a publicidade e a eficiência.

a) Legalidade

É considerado o mais importante princípio da Administração Pública, do qual decorrem os demais. Neste prisma, a atuação do agente público e da Administração dar-se-á unicamente se houver alguma previsão legal para tanto e, todos os atos administrativos efetivados além do permitido, caso não sejam discricionários, serão considerados ilegais.

Segundo Rosa (2001, p.190):

Ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido; ao administrador somente o que estiver permitido pela lei (em sentido amplo). Não há liberdade desmedida ou que não esteja expressamente concedida. Toda a atuação administrativa vincula-se a tal princípio, sendo ilegal o ato praticado sem lei anterior que o preveja.

Essa é a principal diferença do princípio da legalidade para os particulares e para a Administração Pública, pois aqueles podem fazer tudo que a lei não proíba, enquanto esta só pode fazer o que a lei determina ou autoriza.

Desse modo, completa Meirelles (2004, p.67):

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Portanto, o Princípio da Legalidade é uma das maiores garantias para os gestores frente o Poder Público. Ele representa total subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que, os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei. Assim, o administrador público não pode, mediante mero ato administrativo, conceder direitos, estabelecer obrigações ou impor proibições aos cidadãos. A criação de um novo tributo, por exemplo, dependerá de lei.

b) Impessoalidade

É o princípio que obriga a administração, em sua atuação, a não praticar atos visando aos interesses pessoais ou particulares, mas sim, direcionada a atender aos ditames legais e, essencialmente, aos interesses sociais.

De acordo com Alexandrino (2009, p.200):

A impessoalidade como prisma determinante da finalidade de toda atuação administrativa é a acepção mais tradicional desse princípio e traduz a ideia de que toda atuação da Administração deve visar o interesse público, deve ter como finalidade a satisfação do interesse público.

Desse modo, compreende-se que a impessoalidade vem a impedir os atos administrativos que visem os interesses de agentes ou até mesmo de terceiros, buscando limites estabelecidos à vontade da lei, a um comando geral e abstrato. Esse princípio quanto finalidade impõe ao administrador público que os seus atos sejam sempre praticados para o seu fim legal. Esta finalidade da atuação da Administração tanto pode vir expressa como implícita nas leis, existindo uma finalidade geral que é a satisfação do interesse público, e uma finalidade que se pode dizer específica por ser o fim direto o qual a lei pretende atingir.

c) Moralidade

Impõe ao administrador e agente público a obrigação de agir com moral, ética, boa-fé e lealdade, como aponta Di Pietro (2002, p.79):

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Obedecendo a esse princípio, é dever do administrador, além de seguir o que a lei determina pautar sua conduta na moral comum, fazendo o que for melhor para o interesse público. É a moral interna da instituição, que condiciona o exercício de qualquer dos poderes, mesmo o discricionário.

O princípio da moralidade evita que a atuação administrativa distancie-se da moral, que deve imperar com intensidade e vigor no âmbito da Administração Pública. Tal princípio obriga que a atividade administrativa seja pautada cotidianamente não só pela lei, mas também pelos princípios éticos da boa-fé, lealdade e probidade, deveres da boa administração. Mister se faz registrar que boa-fé, lealdade, razoabilidade proporcionalidade são princípios gerais, que ditam o conteúdo do princípio da moralidade administrativa.

d) Publicidade

É o dever atribuído à Administração de dar total transparência a todos os atos que praticar, além de fornecer todas as informações solicitadas pelos particulares, sejam públicas, ou de interesse pessoal. Pelo princípio da publicidade, a Administração Pública não deve cometer atos obscuros, à revelia da sociedade e dos órgãos de controle, devendo divulgar suas ações de forma ética e democrática.

Rosa (2003, p.14) complementa:

A atuação transparente do Poder Público exige a publicação, ainda que meramente interna, de toda forma de manifestação administrativa, constituindo esse princípio requisito de eficácia dos atos administrativos. A publicidade está intimamente relacionada ao controle da Administração, visto que, conhecendo seus atos, contratos, negócios, pode o particular cogitar de impugná-los interna ou externamente.

Sobre a publicidade na administração pública, Mello (2005, p.102) diz que esse princípio:

Consagra-se no dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de direito, no qual reside o povo (art.1, parágrafo único, da constituição), ocultamento aos

administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Portanto, a administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando sejam solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua.

e) Eficiência

A Administração Pública deve buscar um aprimoramento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.

“A eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito” (DI PIETRO 2011, p. 85).

Meirelles (2000, p. 90) complementa:

O Princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio da eficiência exige que o administrado deve ter suas demandas atendidas com presteza e o serviço público ser prestado como todo e qualquer serviço da atualidade e conferir ao cidadão o atendimento de qualidade e satisfatório.

Já os princípios implícitos estão disciplinados no artigo 2^a da lei dos Processos Administrativos Federais: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

2.3.3.2 *Transparência na Administração Pública*

Quando se pensa em transparência administrativa, a ideia primeira que nos vêm é a de publicidade das ações dos governos, no entanto, são necessárias outras medidas que vão além da simples publicação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade. Transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível

a toda a sociedade interessada. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas.

Na Administração Pública Brasileira, a transparência, que é resultante do Estado Democrático de Direito, este idealizado pela CF.88, visa objetivar e regularizar as ações executadas pela Gestão Pública por meio da redução do distanciamento que a separa dos administrados se concretiza segundo Martins Júnior (2010, p. 40), “pela publicidade, pela motivação, e pela participação popular nas quais os direitos de acesso, de informação, de um devido processo legal articulam-se como formas de atuação”.

Cumprido salientar que o princípio da transparência, não consta na literalidade da Constituição Federal, contudo, Arruda Neto (2010, p. 236) leciona que “o mesmo deriva da interpretação sistêmica da Carta Magna e que a existência de regras e subprincípios relativos à transparência indicam-no, também, como princípio regente da Administração Pública pátria”. Assim, trata-se de um princípio constitucional implícito e, por isso, tem força vinculante com relação ao atuar administrativo, em toda a sua plenitude.

Com a finalidade de orientar o bom funcionamento na Administração Pública a Constituição federal de 1988, apresentou em seu artigo 37.o princípio da publicidade como um dos princípios fundamentais que devem ser adotados na execução das políticas públicas. Tal princípio implica a ideia de transparência da atuação pública, o que possibilitaria, de forma mais ampla possível, o controle da Administração por seus administrados. No entanto, Gomes (2005, p 23) entende que “a transparência pública não se confunde com o princípio da publicidade”. Os conceitos segundo o autor são distintos, ainda que a publicidade garanta certa transparência. A noção de transparência é mais ampla, uma vez que a mera formalidade da publicação dos atos do poder público em um veículo oficial de imprensa é suficiente para atender o princípio da publicidade.

Para Meirelles (1992, p.83), a publicidade:

Abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

O princípio da publicidade tem como premissa o combate à realização de atos confidenciais e, dessa forma, tem o objetivo de conter a ocorrência de atos desonestos. Di Pietro (2011, p. 548) evidencia que “o dispositivo assegura o direito à informação não só para assuntos de interesse particular, mas também de interesse coletivo ou geral, com o que se amplia a possibilidade de controle popular da Administração Pública”.

O mesmo autor acrescenta que: “A publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação de boa-fé dos atos praticados” (DI PIETRO 2011, p. 319). Se a atividade a ser realizada atingirá aos administrados, impõe-se o dever aos agentes públicos de clarear qualquer dúvida da população em torno do que será realizado.

A prestação das contas públicas é um ato de importância coletiva e só pode ser dispensada se assim determinar o interesse público. Os gestores não podem, em virtude de interesse próprio, ocultar informações necessárias ao exercício da democracia e do controle social.

Sobre a publicidade na administração pública, Mello (2005, p.102) diz que esse princípio:

Consagra-se no dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de direito, no qual reside o povo (art.1, parágrafo único, da constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Por sua vez, o princípio da transparência ultrapassa o sentido da publicidade. Pode ser assim entendido como o dever de divulgar, de forma compreensível, os dados referentes às contas públicas, buscando a utilidade dessas informações para que possam ser fiscalizadas. Isso quer dizer que o princípio da transparência é composto por três elementos, que são a publicidade, a compreensibilidade das informações e a utilidade para decisões.

‘O princípio da transparência revela uma concepção de legitimidade’ (MARTINEZ, 1998, p. 33). Reafirmando a dimensão de controle da legitimidade que a transparência induz, Mendes (2001, p. 335) assim se posiciona:

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado á ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite 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.

Pode-se dizer que a transparência compreende também o princípio da clareza, “no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade” (TORRES, 2001, p. 1-2), pois “o poder de comunicação do documento terá influência em sua melhor e mais ampla utilização e sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for a clareza que refletir” (KOHAMA, 2009, p. 42-43).

O administrador público é representante do povo e como a própria Constituição determina que o poder emana do povo, fica evidente que deve o agente público sempre atender aos anseios da sociedade quando exercer a atividade administrativa. Di Pietro ressalta que em se tornando do conhecimento de todos, abre-se a possibilidade de que a própria população seja fiscal da atividade a ser realizada. Assim explica Di Pietro (2011):

[...] que diz respeito não só a divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade (DI PIETRO, 2011, p.365-366).

A transparência na atividade do agente público é então de suma importância, para que possibilite a coletividade acompanhar e fiscalizar o emprego de verbas e serviços prestados. Promover a transparência é dar condição de acesso a todas as informações sobre a gestão pública, princípio existente desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), onde se lê em seu artigo 15: “A Sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. Uma Administração Pública transparente é aquela que trabalha de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, fundamentada na facilidade que têm os cidadãos em acessar as informações públicas.

Segundo Garcia (2010, p 5), “O princípio da transparência nos remete a dimensionar a consequente inserção da sociedade como parte integrante e condicionante dos atos da administração”. Obedecendo dessa maneira ao princípio da publicidade, mas não apenas a ele, que se consagra como um instrumento diretamente ligado a transparência, possibilitando que a mesma seja usada como instrumento de disseminação de informação. O mesmo autor acrescenta: “dessa forma a transparência melhora a participação popular na execução do orçamento” (GARCIA (2010 p.7).

Quando se pensa em transparência administrativa, a ideia primeira que nos vêm é a de publicidade das ações dos governos, no entanto, são necessárias outras medidas que vão além da simples publicação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade. Transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível

a toda a sociedade interessada. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas.

Desse modo, a transparência como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações. Esse aspecto também é destacado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que enfatiza que o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação” (TCE/SC, 2000, p.14).

Ainda numa abordagem da transparência da gestão fiscal, Silva (2009, p. 10) infere que:

A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

Para esse autor, a transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores. Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

Dentro da perspectiva de tornar a gestão da coisa pública e a prática da accountability uma atividade que estreitaria a relação entre gestão fiscal transparente e participação popular no controle da execução dos orçamentos públicos, a LRF foi ampliada com a criação da Lei Complementar 131/2009 que trouxe novas formas de apresentar a prestação de contas e aperfeiçoar o controle social sobre a administração pública.

2.3.3.3 Lei da Transparência

A Lei Complementar 131/2009, também conhecida como Lei Capiberibe, foi redigida pelo Senador João Capiberibe, através do projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003, no qual acrescenta à Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000 os arts. 48-A, 48-B, 48-C,

73-A, 73-B. Oportunamente, o legislador solicita nova redação ao parágrafo único do Art. 48 da mesma lei com intuito de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os três incisos do Art. 48 da citada lei vem complementar a lacuna existente na LRF acerca dos instrumentos de transparência e controle:

Da Transparência da Gestão Fiscal

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, 2000).

A participação na qual se refere o art. 48, inciso I dessa lei, está relacionada ao comprometimento recíproca entre sociedade e governantes, na formação de parcerias, para que a gestão das suas unidades seja avaliada. Os governantes, na condição de representantes da vontade do povo, devem disponibilizar, de forma desburocratizada, meios de promover discussões sobre gestão e a sociedade. O povo deverá sugerir melhorias e realizar cobranças, a fim de receber os benefícios esperados.

Segundo César (2011, p. 359),

A audiência pública administrativa é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Com a participação de todos, é mais fácil encontrar um caminho que, se não agrada a todos, pelo menos valorizou o diálogo social, os envolvidos tiveram a possibilidade de participação no debate e na construção de alternativas para solucionar o problema que os aflige.

A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da administração pública. É parte constituinte do processo de decisão realizado através da democracia participativa. A realização das audiências públicas é um ato público, de ampla divulgação, a partir do qual são tomadas decisões legítimas através da participação direta da comunidade. Desta forma, o Estado abre espaço para que o povo possa colaborar com o planejamento, fiscalização e análise dos atos públicos.

A disponibilização, em tempo real, das informações minuciosas da execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos pode ser considerada a grande inovação apresentada pela Lei Complementar 131/2009. A internet passa a ser utilizada como canal de informação entre o governo e o cidadão. Dessa maneira, os governantes deverão disponibilizar em seus portais de transparência as informações pormenorizadas sobre seu fluxo orçamentário e financeiro, em meios eletrônicos de acesso público.

Conforme definido pelo Decreto nº 7.185/2010, a liberação em tempo real se refere à disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.

A referida lei inseriu ainda, o art. 73-B o qual estipulou prazos distintos para que os órgãos públicos pudessem adequar a essa nova realidade, a partir de sua publicação, em 27 de maio de 2009:

Art. 73-B - Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

A Lei da Transparência, diz ainda, que os Estados e Municípios que não cumprirem os prazos para disponibilização das informações em meio eletrônico e em tempo real ficarão impedidos de receber recursos da União sob a forma de transferências voluntárias.

Dessa forma, a Lei da Transparência assegura mecanismos de garantia da transparência da gestão pública no qual a população atua ativamente dos processos de realização de atos administrativos que irão suprir suas demandas. O intuito desta lei é desburocratizar o acesso aos meios de comunicação entre o Estado e a sociedade, pois, os cidadãos são aqueles que devem estar mais próximos de onde os fatos ocorrem e, portanto, podem manter uma fiscalização permanente sobre tudo que é público. Estes possuem o direito de cobrar dos órgãos públicos o cumprimento de suas responsabilidades.

2.3.3.4 Lei de Acesso à informação

A busca continua de melhorias e descobertas de novas ferramentas que possibilitem avanços no trabalho, atividades diárias, entre outras, é uma característica comum do ser humano. Em se tratando do processo produtivo, o homem evoluiu gradualmente, seja na otimização da mão de obra flexibilizando e segregando as atividades até a otimização e “parceria” com novos métodos, como a utilização da tecnologia, momento este, a que muitos pensadores entendem por: “A Era da Informação”.

A intervenção da informação tecnológica na Contabilidade é destacada por Castro e Garcia (2008, p. 5) como:

A informática veio trazer a possibilidade de simplificar os instrumentos da operacionalização da contabilidade e, com isso, trazer mais exatidão aos registros e, ao mesmo tempo, liberar o profissional para efetuar análises contábeis e elaborar relatórios gerenciais em vez dos antigos lançamentos de débitos e créditos.

Já sobre a Era de Acesso informacional, no que diz respeito ao âmbito estatal, conclui-se que estão sob pilares de fundamentos constitucionais e legais, ao qual podemos atribuir como seu ingresso a partir da instituição da Lei da Responsabilidade Fiscal de 2000, em que através da parceria Estado *versus* Tecnologia permitiu a inclusão da sociedade detendo-as de maiores direitos ao acesso das informações dos gestores públicos.

Anos mais tarde ao da instituição da LRF/00, foi promulgada em 18 de novembro de 2011, a Lei Federal nº 12.527, denominada de Lei de Acesso à Informação (LAI) que finalmente regulou direitos de acesso previstos na Constituição Federal de 1988, tendo por objetivo regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas atingindo aos três Poderes: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A LAI em sua essência pretende estabelecer critérios para a restrição da informação, transformando a sociedade mais consciente e participativa em relação às ações governamentais.

A Lei de Acesso à Informação é explícita quanto à divulgação de informações de interesse do cidadão, dentre elas, segundo o inciso VII do artigo 7º, relativas à “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”. Também estabelece, através do artigo 8º, um papel ativo do Estado, uma vez passa a ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, “independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no

âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, obrigados a manter atualizadas as informações disponíveis para acesso. Passamos de uma “transparência passiva”, onde a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade, para uma “transparência ativa”, em que a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação.

A lei é muito clara ao determinar que é obrigação do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

2.3.3.5 Accountability

O sentido do termo *accountability* tem causado muita discussão no Brasil. À inexistência de tradução para o português e, principalmente, a falta de definição dessa expressão na realidade brasileira leva a uma dificuldade adicional ao se tentar abordar o tema (CAMPOS, 1990). De acordo com alguns autores, *accountability* assemelha-se com o conceito da obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder (autoridade), assim, há a geração de uma responsabilidade, que é a de prestar contas de seu desempenho e seus resultados.

A demonstração das contas públicas e a disponibilização das informações necessárias para executar o controle social são atividades essenciais para melhorar o engajamento do cidadão para que, de forma planejada ele possa exercer a sua cidadania.

Neste contexto, pode-se definir o conceito de *accountability*, assim sendo a prestação de contas resultantes das atividades realizadas pelos agentes públicos decorrentes da necessidade de atender a vontade do povo quanto às informações necessárias ao exercício do controle.

Segundo Filgueiras (2011, p. 71), a *accountability* pode ser conceituada da seguinte forma:

O conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. Ou seja, uma discussão normativa do conceito deve dar conta de dois problemas fundamentais: 1. o fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia, sendo a *accountability* compreendida como um princípio normativo; 2. a operação do conceito no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos.

O termo *accountability* é utilizado não somente para se referir ao ato de prestação de contas por parte dos agentes públicos para os órgãos oficiais de controle. O referido termo se traduz também como uma maneira de oferecer uma resposta satisfatória às reivindicações requeridas pelos cidadãos. Sua finalidade é engajar o cidadão para que, de forma articulada, ele possa exercer a sua cidadania.

Para O'Donnel (1991), o ato de prestar conta é uma forma de transparência, que promove a participação por parte dos cidadãos. Para ele, uma população bem informada resulta numa participação maior nas políticas públicas.

Na concepção de Silva (2009), o *accountability* se refere ao compromisso de responsabilização assumido pelos governantes em estarem prestando contas aos cidadãos, disponibilizando-lhes informações transparentes e de qualidade acerca da gestão pública bem como da destinação dos recursos.

Dessa forma, *accountability* refere-se aos mecanismos de responsabilização dos governantes perante os governados, baseando-se no fato de que os políticos devem estar prestando conta aos cidadãos. Segundo Bresser - Pereira (1998, p. 60), “quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime”.

De acordo com Schedler s/d (*apud* PINHO; SACRAMENTO, 1999), a *accountability* é sustentada por três elementos para a garantia da sua eficácia: informação, justificação e punição. Deste modo, verifica-se que as duas primeiras ideias implicam na habilidade dos gestores responderem pelos seus atos, já a terceira ideia diz respeito a capacidade de punição contra aqueles que infringiram os deveres públicos. Para ele a *accountability* tornou-se o “termo da moda”, pois expressa a preocupação com a vigilância em relação ao exercício do poder e as consequentes restrições institucionais sobre o seu exercício.

No entendimento de Ribeiro e Gomes (2012, p. 13), a *accountability* diminui a assimetria existente entre Estado e sociedade e refere-se a todos os mecanismos capazes de oferecer ao cidadão uma prestação de contas transparente:

A *accountability* surge diante da necessidade de criação de mecanismos de governança que assegurem uma prestação de contas responsável dos atos da gestão pública por parte dos gestores nos mais diversos níveis governamentais, com a finalidade de reduzir assimetria informacional e minimizar o distanciamento entre o Estado e a Sociedade através de mecanismos de transparência governamental.

Para Araújo (2010, p. 108):

[...] a responsabilização (accountability) é consequência direta da necessidade de se instituir novas formas de controle diferenciadas do controle burocrático e coloca um acento muito forte no desempenho dos governantes e na possibilidade de cobrança desse desempenho por parte dos cidadãos, conota a responsabilização uma dimensão gerencial. Isso implica em formular uma arquitetura de responsabilidade na gestão pública com os seguintes aspectos: a introdução de uma lógica de mercado para promover mecanismos de responsabilização, sistemas de controle associados a incentivos e sanções, os resultados que podem ser alcançados e agregam valor.

Na concepção de Cruz et al (2012, p. 156):

A *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca do resultado de atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meio de comunicação eficazes com destaque para a internet.

Vale ressaltar que dados coerentes, rápidos e precisos sobre a forma como a gestão pública funciona, podem auxiliar os gestores públicos a desenvolverem políticas de forma significativa que a qualidade da informação é um elemento que gera transparência e *accountability*.

À medida que LRF considera a responsabilidade na gestão fiscal como o desenvolvimento de ações transparentes pelos gestores públicos, o conceito Controle Social ganha grande importância para o processo democrático no Brasil.

O controle Social tem sua essência fundada no princípio da soberania popular, elencado no Art.1º, parágrafo único da Carta Magna: “Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da constituição”.

Nesse entendimento, Silveira e Vichinkeski (2009, pg.74) propõem que há uma interdependência entre o exercício do controle social e a instituição da sociedade como elemento político. Assim, dar-se á sociedade responsabilidade e tarefas, as quais se baseiam sempre na construção de um governo cada vez mais interativo.

O controle social funciona como mecanismo exigência de gestão transparente e ferramenta de combate à corrupção. Através do controle social, será possível analisar as ações do Estado na gestão dos recursos públicos, a fim de garantir o desenvolvimento social e a obediência ao interesse coletivo.

3 METODOLOGIA

Este Capítulo constitui a apresentação da metodologia utilizada para a realização do trabalho, e consiste em demonstrar como foi procedida a pesquisa. Para Gil (1999, p.26) “a investigação científica depende de um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos para que seus objetivos sejam atingidos”.

Segundo Prodanov e Freitas (2013, p.24), “[...] método é um procedimento ou caminho para alcançar determinado fim e que a finalidade da ciência é a busca do conhecimento [...] o método científico é um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento”.

3.1 QUANTO AOS OBJETIVOS

A pesquisa é um processo de construção de conhecimento. Segundo Gil (2008), as pesquisas são classificadas com base em dois critérios diferentes. A primeira classificação dá-se com base em seus objetivos gerais, sendo útil para o estabelecimento de seu fundamento teórico, e divide-as em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas. O objetivo dessa pesquisa monográfica é verificar como os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga no sudoeste da Bahia, se comportaram diante das exigências do cumprimento da Lei de Transparência, a partir do ano de 2009. Para atendê-lo é imprescindível identificar os fatores que contribuem para a ocorrência desse fenômeno. Nesse sentido, a pesquisa explicativa é ideal, pois há uma aproximação da realidade estudada e a preocupação em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência do fato. A pesquisa também é caracterizada como descritiva, pois também com base nos objetivos propostos, além de descrever um fenômeno a pesquisa pretendeu “descrever com exatidão os fatos e fenômenos de uma determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987, p. 110).

3.2 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

O procedimento metodológico tem como objetivo direcionar o caminho da pesquisa. Conforme Lakatos e Marconi (2003, p. 83), método é “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e

auxiliando as decisões do pesquisador”. Inicialmente foi realizada a pesquisa bibliográfica, através de consultas em livros, artigos. Posteriormente, foi realizada aplicação de questionário, como tática de pesquisa utilizada para o alcance do objetivo proposto.

3.3 QUANTO A ABORDAGEM

A Pesquisa realizada teve abordagem qualitativa, vale lembrar que pesquisa qualitativa é aquela em “[...] que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). Para o desenvolvimento da pesquisa o pesquisador necessitou utilizar alguns métodos científicos. Para que pudesse construir o pensamento que levou às conclusões, a pesquisadora usou o método indutivo, que, segundo Marconi e Lakatos (2008, p. 86), “é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas”.

3.4 DIFICULDADES ENCONTRADAS

Durante a realização do trabalho algumas dificuldades foram encontradas, no primeiro momento a dificuldade foi conseguir entrar em contato com todos os responsáveis pelo setor de transparência das prefeituras, visto que estas muitas não atendiam ou não quiseram se disponibilizar para ajudar na pesquisa. Vale lembrar que foram enviados o questionário a oito prefeitura onde apenas duas responderam.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Para a realização da pesquisa, foram entrevistados o Secretário de Transparência e Controle de Vitória da Conquista e o Contador de Itapetinga. O questionário foi composto por dezesseis questões das quais, quatorze foram do tipo aberta permitindo aos entrevistados que de forma livre, apresentassem suas opiniões e assim podendo evidenciar, de modo mais claro, a realidade vivida em sua respectiva prefeitura. As outras duas questões que compõem o questionário são do tipo objetiva.

As questões foram dispostas de forma que compreendesse todos os objetivos de pesquisa. Deste modo, foram divididas em três pontos para que englobassem: a verificação as dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação da Lei Complementar 131/2009; a identificação das principais ações desenvolvidas pelos municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga para o cumprimento da Lei da Transparência; e a investigação do cumprimento da Lei da transparência por parte destes municípios.

Nesta sessão serão apresentados os dados colhidos através do questionário aplicado ao Secretario de Transparência e Controle de Vitória da Conquista e ao contador da Prefeitura Municipal de Itapetinga.

O Município de Vitória da Conquista, localizado na região Sudoeste da Bahia, de acordo com os dados do IBGE, censo 2010 (BRASIL, 2013), tem uma população de 306.866 habitantes e área de 3.356,886 km², o que a torna a terceira maior cidade do estado e possui um dos PIBs que mais crescem no interior desta região. Vitória da Conquista possui a sexta maior economia, com participação de 2,4% no PIB do estado.

Capital regional de uma área que abrange aproximadamente oitenta municípios na Bahia e dezesseis no norte de Minas Gerais. Vitória da Conquista possui uma estrutura compatível com sua população, a terceira maior da Bahia possui um comércio forte e muito dinâmico contando com grande número de empresas.

O município também conta com um setor de saúde pública e privada muito bem estruturado. Vitória da Conquista também se destaca por possuir um notável setor educacional formado por várias faculdades particulares e três grandes universidades públicas, o que a consagra como um importante núcleo de educação superior.

Itapetinga, de acordo com os dados do IBGE, censo 2010 (BRASIL, 2013), tem uma população de 68.273 habitantes e área de 1.615.154 km². Vizinho dos municípios de Itororó, Macarani, Caaatiba, Itapetinga se situa a 76 km de Vitória da Conquista. Na década de 80 e

90 o município possuía um dos maiores rebanhos bovinos do nordeste brasileiro, e era conhecida como capital da pecuária. Atualmente a pecuária perdeu um pouco de sua força, mas ainda é uma das principais atividades econômicas do município. Segundo dados do censo agropecuário a cidade possui 88.427 cabeças de bovino, um dos maiores do estado da Bahia.

Nas últimas décadas, o município de Itapetinga vem se destacando economicamente, em virtude das instalações de indústrias. Esse desenvolvimento tem como maior consequência à geração de emprego e renda.

4.1 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 131/2009

Esse tópico visa atender ao primeiro objetivo que tem como intuito verificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação da Lei Complementar 131/2009 e será identificado através da opinião do entrevistado de Vitória da Conquista e Itapetinga.

Vários municípios brasileiros enfrentaram dificuldades financeiras para tornar a Lei exequível. A ausência de contrapartida financeira, a dificuldade em encontrar corpo técnico profissional, o curto prazo para o cumprimento da obrigatoriedade são algumas das razões que dificultaram a implantação. As prefeituras alegavam falta de estrutura e dificuldades com a internet na implantação dos portais. Os dados deveriam ser disponibilizados em tempo real. A maior dificuldade encontrada pelas prefeituras foi à questão financeira, principalmente para contratar técnicos qualificados para implantação do portal da transparência.

A primeira pergunta que corresponde a este item diz respeito ao entendimento dos entrevistados sobre a Lei da Transparência. Nesse quesito Vitória da Conquista respondeu que a Lei da Transparência foi um marco para a administração pública em todos os níveis para a instrumentalização oficial e disponibilização das informações passivas e ativas do ente. Itapetinga, por sua vez, respondeu que é um importante instrumento, que possibilita fiscalizar e participar da gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público, desde quando cada cidadão assuma essa tarefa de participar. Diante das respostas dos entrevistados foi possível perceber conhecimento a respeito do assunto abordado. A referida Lei Complementar nº 131, que discorre sobre 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.

Quadro 2 - Entendimento sobre a Lei da Transparência

Municípios	Respostas
Vitória da Conquista	A Lei da Transparência foi um marco para a administração pública em todos os níveis para a instrumentalização oficial e disponibilização das informações passivas e ativas do ente.
Itapetinga	A lei da Transparência é um importante instrumento, que possibilita fiscalizar e participar da gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público, desde quando cada cidadão assuma essa tarefa de participar.

Fonte: Dados da Pesquisa (2015) - Elaboração própria.

Na sequência foram perguntados aos entrevistados se as exigências na Lei da transparência estão sendo cumpridas na prefeitura que eles atuam. Vitória da Conquista respondeu que as exigências estão sendo cumpridas na sua totalidade, o que coincidiu com Itapetinga, também respondeu que estão cumprindo as exigências. A principal exigência da Lei da Transparência é a disponibilização das contas públicas em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público. A Lei da Transparência modificou a forma como os governantes disponibilizavam as contas públicas e trouxe para o cidadão uma ferramenta adicional para que fossem aprimoradas as práticas de participação popular e controle social. A grande inovação trazida por essa lei foi a obrigatoriedade de divulgação das contas públicas em tempo real, através de meios eletrônicos de divulgação, no qual a população poderá acompanhar a execução das despesas públicas e fiscalizá-las.

Outra pergunta está relacionada com dificuldades na implantação das exigências da Lei da Transparência. Itapetinga informou que as dificuldades foram a falta de preparo da equipe para cumprir as novas demandas na Administração Pública, a falta de pessoal suficiente para atender a todas as demandas feitas para a administração pública, além da falta de qualificação da maioria dos funcionários que integram a equipe, outra dificuldade que o município enfrentou foi a deficiência na integração dos diversos setores da prefeitura, dificultando as informações em tempo real. Vitória da Conquista respondeu que não houve dificuldade documental, as dificuldades foram apenas em relação a sistema, programas e ajustes tecnológicos. Foi possível verificar que para cumprir as exigências de publicação das informações, foi necessário realizar mudanças em relação às práticas que eram utilizadas há muito tempo e que deixaram de existir para dar espaço a novas práticas mais eficazes para a administração pública. Ressalta-se, ainda, que a troca de informações, que a partir de agora se dá entre os setores, é de suma importância para o funcionamento ideal da administração pública, visto que todas as informações devem estar atreladas.

Quadro 3 - Dificuldades na implantação das exigências da Lei Complementar 131\2009

Municípios	Respostas
Itapetinga	Informou que as dificuldades foram a falta de preparo da equipe para cumprir as novas demandas na Administração Pública, a falta de pessoal suficiente para atender a todas as demandas feitas para a administração pública, além da falta de qualificação da maioria dos funcionários que integram a equipe, outra dificuldade que o município enfrentou foi a deficiência na integração dos diversos setores da prefeitura, dificultando as informações em tempo real.
Vitória da Conquista	Que não houve dificuldade documental, as dificuldades foram apenas em relação a sistema, programas e ajustes tecnológicos.

Fonte: Dados da Pesquisa (2015) - Elaboração própria.

A quarta pergunta para atender esse objetivo foi a respeito dos aspectos positivos da Lei da Transparência. O representante de Vitória da Conquista respondeu que o aspecto positivo se deu no incentivo crescente e promoção da cultura de transparência da Administração Pública. Neste mesmo sentido, o entrevistado de Itapetinga discorreu que como aspecto positivo está a contribuição na melhoria da gestão pública e um aumento da credibilidade do Governo.

A última pergunta relacionada a esse objetivo foi sobre os aspectos negativos da Lei complementar 131/2009. Itapetinga alegou que o aspecto negativo se dava em relação a publicação dos salários dos funcionários. No entanto, Vitória da Conquista respondeu que a lei não tem aspectos negativos.

4.2 DOS PRINCIPAIS BENEFÍCIOS GERADOS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DA TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA DA CONQUISTA E ITAPETINGA

Esse tópico responde ao segundo objetivo que teve como intuito identificar as principais ações desenvolvidas pelos municípios de Vitória da Conquista, e Itapetinga para o cumprimento da Lei da Transparência.

Primeiro foi questionado sobre as principais mudanças ocorridas depois da implantação da Lei. O secretário de transparência e controle de Vitória da Conquista abordou três mudanças significativas que foram: um maior controle social, mais busca de informações pelos cidadãos e a participação da sociedade nas decisões e no planejamento de governo. Por sua vez, o contador de Itapetinga respondeu alegou que a publicidade em tempo real, e

acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira foi uma das mudanças ocorridas. É notória as mudanças ocorridas depois da implantação da Lei da Transparência, foi possível verificar que em ambos os municípios o acompanhamento e a participação da sociedade foram uma das principais mudanças.

Quadro 4- Mudanças ocorridas depois da implantação da Lei da Transparência

Municípios	Vitória da Conquista
Vitória da Conquista	Três mudanças significativas que foram: um maior controle social, mais busca de informações pelos cidadãos e a participação da sociedade nas decisões e no planejamento de governo.
Itapetinga	A publicidade em tempo real, e acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira foi uma das mudanças ocorridas.

Fonte: Dados da Pesquisa (2015) - Elaboração própria.

Outra pergunta realizada para que fosse possível atender esse objetivo, está relacionada aos benefícios que a Lei trouxe aos municípios. Itapetinga apresentou como benefício a evolução do princípio da publicidade, mostrando não só as entradas e saídas dos processos da administração pública, mas como eles são processados. Já Vitória da Conquista elencou como benefícios a integração da administração financeira e contábil, acompanhamento em tempo real pela sociedade da execução orçamentária e financeira e o incentivo a participação popular na elaboração de planos e leis orçamentárias.

Quadro 5 - Benefícios que a Lei Complementar trouxe ao município

Municípios	Respostas
Vitória da Conquista	Como benefícios a integração da administração financeira e contábil, acompanhamento em tempo real pela sociedade da execução orçamentária e financeira e o incentivo a participação popular na elaboração de planos e leis orçamentárias.
Itapetinga	Como benefício a evolução do princípio da publicidade, mostrando não só as entradas e saídas dos processos da administração pública, mas como eles são processados.

Fonte: Dados da Pesquisa (2015) - Elaboração própria.

A terceira pergunta questionou sobre os investimentos feitos pelas prefeituras nesse processo de implantação da Lei e se os recursos aplicados foram oriundos de recursos próprios ou empréstimos. O secretário de Transparência e controle de Vitória da Conquista não

informou o valor que foi investindo apenas respondeu que utilizaram recursos próprios e que houve a necessidade de contratação de pessoal, adquiriram equipamentos, treinamentos com pessoal e suporte tecnológico. O que coincidiu, com Itapetinga, que por sua vez, informou que utilizaram recursos próprios. Que para cumprir a Lei na sua totalidade foram necessários a compras de equipamentos, contratação de mão de obra e treinamento de funcionários. Informou ainda que são gastos 11.00,00 mensais.

4.3 DO CUMPRIMENTO DA LEI DA TRANSPARÊNCIA POR PARTE DOS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA DA CONQUISTA E ITAPETINGA

Como o trabalho aborda como os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga se comportaram diante das exigências do cumprimento da Lei de Transparência, faz necessário investigar sobre o cumprimento da Lei da Transparência por parte destes municípios, sendo esse o tópico que responde ao terceiro objetivo.

Na primeira pergunta, questionou-se sobre a posição dos municípios no ranking da transparência no qual Vitória da Conquista ocupa o 92º e Itapetinga a posição 257º. O representante de Vitória da Conquista alegou que essa avaliação foi feita em um momento que a prefeitura estava migrando o novo sistema operacional contábil que foi contratada uma nova empresa, ajustes foram feitos, novas plataformas implantadas no portal da transparência, segundo o mesmo se acontecesse uma nova avaliação o município seria mais bem avaliado, pois está atendendo a legislação. Enquanto, o representante de Itapetinga informou que o município assume a colocação 275º no ranking da transparência porque o município não está atendendo as exigências na totalidade. Como podemos notar mesmo após seis anos da implantação da Lei os municípios ainda tem dificuldades em ser transparente.

A segunda pergunta realizada foi para saber como ele vê o seu município em relação aos demais municípios baianos da região em relação à implantação a Lei da Transparência. Itapetinga alegou que o seu município está no mesmo patamar, mesmo porque a implantação é para todos, porém com algumas particularidades gerenciais que serão resolvidas dentro em breve. O representante de Vitória da Conquista acredita que no momento o seu município está na frente dos demais, não desmerecendo os municípios vizinhos, mas investiram para a implantação da Lei, que o município tinha o portal da transparência antes mesmo de ser obrigatório.

A aplicação do questionário seguiu com a questão referente ao papel do Contador diante das exigências da Lei da Transparência. O secretário de Transparência e controle respondeu que o papel do contador é de fundamental importância, colaborador técnico que auxilia toda a prefeitura no controle e nas auditorias internas. Nesse quesito, Itapetinga respondeu que o contador tem um papel social de grande importância, pois é quem auxilia a administração pública e quem vai fornecer à comunidade a situação financeira dos gastos públicos de forma transparente.

Quadro 6 - O papel do contador diante das exigências da Lei da Transparência

Municípios	Respostas
Vitória da Conquista	Respondeu que o papel do contador é de fundamental importância, colaborador técnico que auxilia toda a prefeitura no controle e nas auditorias internas.
Itapetinga	O contador tem um papel social de grande importância, pois é quem auxilia a administração pública e quem vai fornecer à comunidade a situação financeira dos gastos públicos de forma transparente.

Fonte: Dados da Pesquisa (2015) - Elaboração própria.

A quarta pergunta para atender a esse objetivo foi sobre o que a prefeitura tem feito para disponibilizar, a sociedade informações acerca da execução orçamentaria realizada conforme a Lei. Vitória da Conquista respondeu que tem disponibilizado a execução orçamentaria e financeira em tempo real. Realiza audiências públicas para prestação de conta. Por sua vez, Itapetinga realiza audiências públicas, onde convida toda a comunidade para participar, informando e esclarecendo sobre a execução orçamentaria do exercício vigente. Embora o cumprimento da Lei seja um importante passo dado pela administração pública, faz-se necessário salientar que os municípios devem buscar meios alternativos de levar Transparência dos seus atos à sociedade, sendo que a maior parte da população ainda não está preparada para entender as informações disponibilizadas diariamente no portal da transparência.

Na quinta pergunta foi questionado se a sociedade esta preparada para compreender as informações que são disponibilizadas. O secretário de Transparência e controle de Vitória da Conquista respondeu que até o momento não, mas que em breve, pois a sociedade não possuía essa cultura. Nesse quesito, Itapetinga afirma que a sociedade não esta preparada, que é necessário fazer uma ampla divulgação, convocando a comunidade a participar, orientando e

informando dos mecanismos que estão à disposição, a partir daí e que vai começar a compreender.

Quadro 7 - Sociedade esta preparada para compreender as informações que são disponibilizadas pela sua prefeitura.

Municípios	Respostas
Vitória da Conquista	Respondeu que até o momento não, mas que em breve, pois a sociedade não possuía essa cultura.
Itapetinga	Afirma que a sociedade não esta preparada, que é necessário fazer uma ampla divulgação, convocando a comunidade a participar, orientando e informando dos mecanismos que estão à disposição, a partir daí e que vai começar a compreender.

Fonte: Dados da Pesquisa (2015) - Elaboração própria.

A última pergunta relacionada a esse objetivo foi questionando se após as divulgações das contas públicas, a sociedade se tornou mais ativa no processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas. Vitória da Conquista concorda que a sociedade se tornou mais ativa. Enquanto, Itapetinga acredita que seja necessário fazer um trabalho de conscientização da população sobre a importância de fiscalizar e acompanhar os gastos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei da Transparência modificou a forma como os governantes disponibilizaram as contas públicas e trouxe para o cidadão uma ferramenta adicional para que fossem aprimoradas as práticas de participação popular e controle social. A grande inovação trazida por essa Lei foi a obrigatoriedade de divulgação das contas públicas em tempo real, através de meios eletrônicos de divulgação. Por meio das tabelas e dados apresentados nessa pesquisa verificou-se que os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga estão tentando cumprir a Lei da Transparência.

Diante do exposto neste estudo, conclui-se que o questionamento inicial, identificado como o problema do tema, pode ser respondido da seguinte maneira: Os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga estão se adequando às exigências da Lei da Transparência. No entanto, algumas dificuldades foram encontradas para sua implantação. Vitória da Conquista apresentou menos dificuldade do que Itapetinga.

Com isso o objetivo geral desse trabalho foi alcançado. Como também cada objetivo específico, visto que, foi apresentado de forma sintética sobre as dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação da Lei da Transparência. Identificou os principais benefícios gerados a partir da implementação. Por fim, foi investigado o cumprimento da Lei por parte dos municípios.

Por derradeiro, acrescenta-se que os municípios de Vitória da Conquista e Itapetinga estão se adequando à Lei da Transparência, que diversas dificuldades foram encontradas durante o processo de implementação. A falta de preparo da equipe para cumprir as novas demandas na Administração Pública, a falta de pessoal suficiente para atender a todas as demandas feitas para a administração pública, além da falta de qualificação da maioria dos funcionários que integram a equipe, outra dificuldade que o município enfrentou foi a deficiência na integração dos diversos setores da prefeitura, dificultando as informações em tempo real.

Como limitações da pesquisa, destacou-se a dificuldade de obter respostas dos municípios, visto que foi enviado o questionário para oito prefeituras apenas duas responderam o questionário.

Por fim, espera-se que o trabalho produzido possa ser útil para profissionais, estudantes, gestores e demais interessados na Contabilidade Pública, servindo de orientação, consulta e aprendizado sobre o tema. Sugere-se como pesquisas futuras, a análise da opinião

da sociedade diante das possibilidades de fiscalização e acompanhamento das ações públicas proporcionadas por meio da Lei da Transparência.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo**. 10. ed. Niterói: Impetus, 2006.
- BAER, W. **A Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1995.
- BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece** normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 01 MAR. 2016.
- _____. **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 Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 19 FEV. 2016.
- CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista de Mestrado em Direito da UCB**. Brasília, v. 5, nº 2, p. 356-384, 73jul.- dez.,2011. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewPDFInterstitial/3124/1933>>. Acesso em: 10 FEV. 2016.
- CRUZ, Flávio da et al. (coord.).**Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**.7 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2005.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade.**Lua Nova**. São Paulo, v- 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- IBGE Cidades@. **Bahia, Vitória da Conquista, População 2010**. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=293330>>. Acesso em: 30 mar. 2016
- KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. _____. **Metodologia científica:** ciência e conhecimento científico; métodos científicos; teoria, hipóteses e variáveis; metodologia jurídica. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 17. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 25. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2008.

MILESKI, H. S. **O Controle da gestão pública.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

NAKAGAWA, M. **Introdução a controladoria:** conceitos, sistemas, implementação. São Paulo: Atlas, 1998.

PLATT NETO, O. A. et al. **Transparência na aplicação de recursos em obras públicas.** Brasília, 2011. Escola de Administração Fazendária – ESAF.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania.** Brasília: ENAP, 1998 e 1. reimpressão, 2002.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia Do Trabalho Científico:** métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 277 p. Disponível em: <www.feevale.br/editora>. Acesso em: 30 MAR. 2016.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROSA, Alexandre; NETO, A. Ghizzo. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal.** Florianópolis: Habitus, 2001.

SERPA, T. S. **O Princípio da Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis294257>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
ACADÊMICA: SARA RAQUEL SOUZA MEIRA

Sou Sara Raquel Souza Meira, estudante do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), campus de Vitória da Conquista, e estou realizando uma pesquisa sobre Como os municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga no sudoeste na Bahia, se comportaram diante da exigência do cumprimento da Lei de Transparência, a partir do ano de 2009.

Solicito a sua participação e autorização para uso dos dados coletados. O sigilo será garantido. Não é necessário se identificar e as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins de estudo.

1. O que significa a Lei da Transparência para você?
2. As exigências feitas na Lei da Transparência estão sendo cumpridas na Prefeitura em que você atua?
() Sim
() Não
Justifique.
3. Quais foram às dificuldades na implantação das exigências da Lei Complementar 131\2009? E caso não tenha sido implantada quais foram os motivos?
4. Em sua opinião quais os aspectos positivos na da Lei da Transparência?
5. Em sua opinião quais os aspectos negativos na da Lei da Transparência?
6. Quais as principais mudanças ocorridas depois da implantação da lei da transparência?
7. Quais os benefícios que a Lei Complementar trouxe ao município?
8. Você tem ideia de quanto à prefeitura investiu nesse processo?
9. Os recursos aplicados foram de recursos próprios ou empréstimos?
10. O que você atribui a cidade de Itapetinga, assumi a posição 257º no ranking da transparência dos municípios baianos?

11. Como você vê o município de Itapetinga em relação aos demais municípios da região em relação à implantação da Lei da Transparência?
12. Qual o papel do contador diante das exigências da Lei da Transparência.
13. O que a Prefeitura tem feito para disponibilizar a sociedade informações acerca da execução orçamentária realizada conforme exigências em Lei?
14. Você acha que a sociedade esta preparada para compreender as informações que são disponibilizadas pela sua prefeitura.
15. O portal da transparência possui ferramenta de busca que auxilie a interação com o cidadão?
 Sim
 Não
16. Com a divulgação das contas publicas na internet, a sociedade se tornou mais ativa no processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas.
 Concordo
 Discordo
Justifique.
17. A prefeitura possui um controle do acesso ao portal de transparência do município?
 Sim
 Não