

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Leandro De Conti

**EXIGÊNCIAS E CUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA
TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE PREVISTOS NA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL POR MUNICÍPIOS DO RS**

Porto Alegre

2012

Leandro De Conti

**EXIGÊNCIAS E CUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA
TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE PREVISTOS NA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL POR MUNICÍPIOS DO RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

Porto Alegre

2012

Leandro De Conti

**EXIGÊNCIAS E CUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E
PUBLICIDADE PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL POR
MUNICÍPIOS DO RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado emde..... de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.

Prof.

Dedico este trabalho a Deus, a quem
pertence toda a sabedoria e o conhecimento,
e a minha esposa Elisandra,
pela alegria e incentivo para chegar aqui.

“Ó profundidade das riquezas, tanto da
sabedoria, como da Ciência de Deus! Quão
insondáveis são os seus juízos, e quão
inescrutáveis os seus caminhos! Porque Dele e
por Ele, e para Ele são todas as coisas...”
Romanos 11: 33-36.

AGRADECIMENTOS

A Jesus Cristo, meu refúgio e fortaleza, socorro bem presente, minha eterna gratidão pelo Seu infinito amor, zelo e fidelidade, e por ter me proporcionado a alegria de viver.

A minha querida esposa Elisandra, fonte de alegria e constante incentivo nesta e em tantas outras caminhadas vitoriosas, exemplo de amor incondicional, soube entender as inúmeras vezes em que o convívio familiar foi privado em razão deste trabalho, meu eterno amor e admiração.

Aos meus pais e demais familiares e amigos queridos – em especial ao Procurador do Estado Francisco Carlos Nascimento Guimarães, pelo incansável incentivo pela busca do conhecimento, e ao Procurador-Geral do Município de Santo Ângelo, Marco Antonio Nunes, estimado colega e incentivador deste estudo.

Ao Prof. Dr. Luis Roque Klering, pela disposição e paciência na orientação deste trabalho, acima de tudo pela amizade e confiança depositadas, mesmo não nos conhecendo pessoalmente; ao Prof. Ms. Emerson de Lima Pinto, também pela disposição em orientar.

A colega Prof^a. Ms. Isabel Cristina Brettas Duarte, sempre encorajadora e incansável incentivadora, pelo apoio e colaboração na elaboração deste trabalho.

Aos colegas de curso, pelos momentos de estudo, mesmo que à distância.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e a Universidade Aberta do Brasil – UAB, por proporcionarem a realização deste sonho, disponibilizando o Curso de Especialização em Gestão Pública.

A todos que de alguma forma contribuíram para minha formação pessoal e acadêmica. Obrigado.

“O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir a falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar em vez de viver por conta pública”.

Marcus Tullius Cícero. Roma 55 a.C.

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo verificar o cumprimento dos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em municípios gaúchos. Assim, visa conceituar os princípios da transparência e publicidade, contextualizar a legislação pertinente, apontar avanços legislativos referentes aos princípios da transparência e publicidade na gestão fiscal, e analisar os casos dos municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuís, localizados na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, verificando ali dificuldades e avanços ocorridos no cumprimento da legislação pertinente. O trabalho orientou-se pelo procedimento metodológico de estudo qualitativo, utilizando como instrumento de coleta de dados a aplicação de questionário a gestores dos municípios escolhidos, a Técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Serviços Regionais de Santo Ângelo e Frederico Westphalen e a personalidade pública do município de Santo Ângelo. Os resultados colhidos permitem concluir que, mesmo diante das determinações legais, a gestão praticada em cada um dos municípios estudados se mostra distinta, dadas as particularidades e dificuldades enfrentadas por cada um deles, bem como os princípios da publicidade e da transparência estão indissociavelmente atrelados enquanto pressupostos para a construção de um novo paradigma de gestão pública.

Palavras-chave: transparência; publicidade; Lei de Responsabilidade Fiscal; Administração Pública; democracia participativa.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO -----	9
2	OS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA PUBLICIDADE NO CONTEXTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL -----	11
2.1	Breve histórico da Administração Pública -----	11
2.1.1	Conceitos de Administração Pública -----	12
2.1.2	Princípios da Administração Pública -----	14
2.1.2.1	Legalidade -----	15
2.1.2.2	Impessoalidade -----	15
2.1.2.3	Moralidade -----	16
2.1.2.4	Publicidade -----	16
2.1.2.5	Eficiência -----	17
2.2	Breve histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal -----	18
2.3	Os Princípios da Transparência e da Publicidade -----	19
2.4	Relação entre o Princípio da Transparência e o da Publicidade -----	21
3	OS AVANÇOS LEGISLATIVOS REFERENTES AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA PUBLICIDADE -----	24
3.1	Do planejamento -----	26
3.2	Do controle -----	28
3.2.1	Do controle institucional -----	29
3.2.2	Do controle social -----	31
3.3	Da participação democrática-cidadã -----	34
4	METODOLOGIA -----	38
5	APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO DE SANTO ÂNGELO, GIRUÁ E ENTRE-IJUÍ -----	40
6	ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS E IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS -----	49
7	CONCLUSÃO -----	56
	REFERÊNCIAS -----	58
	APÊNDICE -----	62

ANEXOS -----	63
ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido -----	64
ANEXO B - Questionamento aos gestores municipais-----	71
ANEXO C - Questionamento aos técnicos do Tribunal de Contas do Estado ---	77
ANEXO D - Questionamento à personalidade pública-----	83

1 INTRODUÇÃO

Diante dos avanços da legislação relativos à disponibilização de informações concernentes a gestão fiscal e a obrigatoriedade dos entes públicos, das três esferas de governo, de observarem os princípios da Transparência e da Publicidade insculpidos na Constituição Federal e reproduzidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a proposta deste estudo é verificar a situação de três municípios da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, quanto ao atendimento das exigências e do cumprimento relativamente aos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para avaliar o cumprimento da legislação referente aos princípios da Transparência e da Publicidade no contexto municipal, este trabalho foi buscar evidências em três municípios localizados no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, de portes diferentes, e escolhidos por conveniência pelo autor.

Os municípios pesquisados são distintos em suas composições e estruturas, onde se tem Santo Ângelo como um município de médio porte (76.147 habitantes), Giruá de pequeno porte (17.067 habitantes) e Entre-Ijuís como um município muito pequeno (8.933 habitantes), sendo estudada a situação de cada um deles em relação ao cumprimento dos preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente à transparência e publicidade, e eventuais dificuldades em atender o determinado na lei.

Para a consecução deste trabalho, alguns objetivos foram traçados. A fim de situar o tema, foi necessário, num primeiro momento, conceituar os princípios da transparência e publicidade, contextualizando a legislação pertinente, o que foi abordado no capítulo 2 deste estudo. Após, o capítulo 3 se ocupou de apontar os avanços legislativos referentes aos princípios da transparência e publicidade na gestão fiscal. Já o capítulo 4, fez uma explicação metodológica acerca dos passos que serviram de norte à coleta de dados para o estudo de caso. Dessa forma, o capítulo 5 apresentou os dados coletados nos municípios, segundo a proposta de pesquisa, enquanto que, por fim, o capítulo 6 analisou os resultados da pesquisa realizada nos municípios, de forma a verificar as dificuldades e os avanços possíveis de serem alcançados.

Portanto, este trabalho de pesquisa se justifica, pois buscou apresentar dados concretos sobre as dificuldades enfrentadas pelos municípios pesquisados para lograrem êxito em atender às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à transparência e à

publicidade dos atos de gestão fiscal no contexto dos novos anseios legais e sociais, os quais precisam atender eficazmente às necessidades dos novos tempos.

2 OS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA PUBLICIDADE NO CONTEXTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O avanço tecnológico dos meios de comunicação e informação coloca no centro de debates, de um lado a acessibilidade do cidadão às informações e contas públicas e, de outro, a obrigatoriedade do ente público em prestar contas sobre a utilização dos recursos públicos, levando-se em consideração a forma hodierna em que a Administração Pública é contextualizada e entendida.

Nesse sentido, é importante considerar que nem sempre o Estado existiu da forma como hoje é conhecido, principalmente se encarado nos moldes da chamada Administração Pública. Assim, faz-se mister que se proceda à contextualização da chamada Administração Pública para que seja possível, na sequência, trazer um breve histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal, dela enfatizando os princípios da Transparência e da Publicidade.

2.1 Breve histórico da Administração Pública

Embora diferentes formas de governo e de poder existam desde os primórdios da História, a ideia de Estado passou a ser pensada quando Maquiavel escreveu o livro “O Príncipe”, em 1513. Trata-se do primeiro autor que utilizou a palavra Estado num sentido aproximado aos denominados Estados modernos, no sentido de que defendia um estado centralizador e poderoso que pudesse conduzir a sociedade, diferentemente do poder fragmentado dos então senhores feudais da época renascentista.

A Teoria do Contrato Social, desenvolvida pelos filósofos John Locke, Thomas Hobbes e Jean Jacques Rousseau nos séculos XVII e XVIII, é uma das mais significativas acerca da origem do Estado, segundo a qual o Estado nasce do contrato social. Historicamente, ocorreram diferenças formas de um Estado se apresentar ou funcionar: o Estado absolutista, Estado liberal, Estado Social ou *Welfare State*, Estado Neoliberal, Estado de Direito, o Estado Democrático de Direito, dentre outros. Enquanto o Estado de Direito pauta-se por uma administração subordinada à lei, vigorando o princípio da legalidade, da separação de poderes e garantia dos direitos individuais, no Estado Democrático de Direito

prima-se pela convivência humana em uma sociedade livre e solidária, regulada por leis justas, em que o povo é representado e participa ativamente da organização social e política.

Nesse contexto, considerando que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, a Administração Pública assume um papel de suma relevância, pois a consecução de seus objetivos nada mais é do que a consecução dos objetivos de um Estado Democrático de Direito. Dessa forma, a Administração Pública, segundo MELLO (2007), pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Segundo o autor supramencionado, há duas versões para a origem do vocábulo administração. A primeira é que esta vem de *ad* (preposição) mais *ministro, as, are* (verbo), que significa servir, executar; já a segunda indica que, vem de *ad manus trahere*, que envolve ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia. Assim, a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.

A Administração Pública tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, podendo ser direta, quando composta pelos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), ou indireta, quando composta por autarquias e fundações, por exemplo.

2.1.1 Conceitos de Administração Pública

Quando nos referirmos ao termo Administração Pública, estamos falando de todas as atividades do Estado, realizadas tanto de forma centralizada – administração direta, quanto de forma descentralizada – administração indireta.

MEIRELLES (1991, p. 55-56) traz o seguinte conceito de Administração Pública:

em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

No dizer de Cretella Junior (*apud* MUKAI, 1999, p.19), a Administração Pública, vista sob a ótica formal, “é não só Governo, Poder Executivo, a complexa máquina administrativa, o pessoal que a movimenta”. Já do ponto de vista material, é também “a atividade desenvolvida por esse aparelhamento”, possibilitando que o Estado preencha sua finalidade. Em resumo, diz que Administração Pública “é a atividade que o Estado desenvolve por meio de seus órgãos, para a consecução do interesse público (ótica formal e material).”

GASPARINI (2000) conceitua Administração Pública analisando a etimologia do vocábulo “administração” – que significa *manus, mandare*, cuja raiz é *man* – tendo como natural a noção de comando, orientação, direção e chefia, aliado a ideia de servidão, obediência e subordinação, se entendermos sua origem ligada a *minor, minus*, cuja raiz é *min*. Adota os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, onde a grafia em letras minúsculas (administração pública), aponta atividade administrativa ou função administrativa; se escrita em letras maiúsculas (Administração Pública), significa Estado. Para o autor (2000, p. 40), Administração Pública pode ser vista pelo critério formal e pelo material.

Pelo critério *formal*, também denominado *orgânico* ou *subjetivo*, a expressão *sub examine* indica um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas. De acordo com o *material*, também chamado de *objetivo*, é um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas. Pelo critério formal, é sinônimo de Estado (Administração Pública); pelo critério material, equivale a atividade administrativa (administração pública).

Na visão de DI PIETRO (2005, p. 54), a expressão Administração Pública é utilizada em dois sentidos:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Refere, ainda, que alguns autores fazem a distinção a partir da ideia de administrar como planejar e executar. Tal distinção é interessante, merecendo ser reproduzida:

- a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais

(Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda, em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

- b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Consoante entendimento de MAFFINI (2009, p. 27),

A expressão Administração Pública pode ser empregada para designar: a) no sentido objetivo, material ou funcional, uma atividade estatal voltada à consecução dos fins constitucionais concretos a que se submete o Estado; b) no sentido subjetivo, formal ou orgânico, uma estrutura integrada por um conjunto de órgãos ou entidades voltado à realização daqueles fins.

No magistério de SILVA (1998, p. 634), respeitado constitucionalista, Administração Pública é

[...] o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública, que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

Tais conceitos complementam-se entre si, pois expõem as idiosincrasias da Administração Pública, contemplando as múltiplas facetas em que ela pode se apresentar. Nesse ínterim, defende DI PIETRO (2005) que os dois princípios fundamentais do Direito Administrativo são os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, os quais, embora não sejam específicos do Direito Administrativo, eis que informam outros ramos de direito público, são a base para a construção dos demais.

2.1.2 Princípios da Administração Pública

A Constituição de 1988, em seu art. 37, *caput*, menciona expressamente alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional: os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência

(redação dada pela EC nº 19, de 04/06/98), de sorte que a Administração Pública está adstrita a esses princípios constitucionais, os quais serão resumidamente abordados a seguir.

2.1.2.1 Legalidade

O princípio da legalidade, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, consolidou-se com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Adstrita ao princípio da legalidade, a Administração está condicionada à vontade da lei. Significa dizer que o administrador público, ao desempenhar suas funções, sujeita-se aos mandamentos da lei e às exigências do interesse social, não podendo deles se afastar ou desviar, sob pena de praticar um ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal.

Refere MEIRELLES (1991) que, enquanto na administração privada é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública é permitido apenas fazer o que a lei autoriza. Na administração privada a lei significa *pode fazer assim*, na Administração Pública, significa *dever fazer assim*. Em atenção ao princípio da legalidade, o administrador não deve ater-se apenas à letra fria da lei, mas também a *mens legis*, orientando-se pelos princípios do Direito e da Moral, para uma atuação legal, moral e conveniente aos interesses públicos.

2.1.2.2 Impessoalidade

O princípio da impessoalidade aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1988. Assevera DI PIETRO (2005, p. 71) que

Exigir impessoalidade da Administração pode significar tanto em relação aos administrados quanto à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a *finalidade pública*, que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

No segundo sentido, o princípio significa, segundo MEIRELLES (1991), que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional

do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. Conseqüentemente, as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira.

Segundo DI PIETRO (2005), tanto é assim que essa orientação é dada pela Constituição Federal de 1988 ao proibir constar nome, símbolo ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos em publicidades de atos, programas, obras serviços e campanhas de órgãos públicos.

2.1.2.3 Moralidade

Trata-se do conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. O administrador, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, decidir entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

A moralidade administrativa está ligada ao conceito subjetivo de critérios morais que, de algum modo, conferem valor jurídico à vontade do administrador. A moralidade administrativa integra o Direito na sua aplicação e na sua finalidade, configurando-se como necessária à validade da conduta do administrador.

Por outro lado, refere DI PIETRO (2005), que a moralidade deve ser observada não só pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública. Frequentemente, essas relações, embora em conformidade com a lei, ofendem a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade.

2.1.2.4 Publicidade

O princípio da publicidade, conforme assevera DI PIETRO (2005, p. 75) “exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei”. Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, posto que a Administração é pública; porém, há exceções como, por exemplo, quando se trata de segurança nacional, investigações policiais ou processo administrativo previamente declarado sigiloso.

O princípio da publicidade impõe a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Ou seja, as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem, necessitam de publicidade para valerem entre as partes e perante terceiros. A publicidade dos atos e contratos administrativos além de assegurar seus efeitos externos, propicia seu controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, por via dos meios constitucionais previstos no art. 5º (mandado de segurança; direito de petição; ação popular; habeas data) e leis especiais.

A publicação que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da Administração, compreendendo não só o Diário Oficial das entidades públicas, como também os jornais contratados para essas publicações oficiais. Todavia, nas Prefeituras e Câmaras onde não houver órgão oficial, vale como publicação oficial a afixação de atos e leis nas suas respectivas sedes, consoante o disposto na Lei Orgânica do Município.

O princípio da publicidade incide sobre toda atuação estatal, tanto no sentido de divulgação oficial de seus atos, como em relação ao conhecimento da conduta interna de seus agentes. Assim, a publicidade abrange 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 julgamento das licitações, os contratos, e também as prestações de contas, sendo, por isso, de grande importância no contexto da Administração Pública e em especial quando se trata da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.2.5 Eficiência

O princípio da eficiência foi inserido no *caput* de art. 37 pela EC nº 19, de 04/06/1998, entre os princípios constitucionais da Administração Pública. Segundo MEIRELLES (1991), a eficiência é um dos deveres da Administração Pública, sendo o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, não se contentando em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Para DI PIETRO (2005, p. 84),

o princípio da eficiência apresenta-se sob dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, com vistas a atingir o melhor resultado; e em relação ao modo de

organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

No entanto, conforme lembra DI PIETRO (2005), o princípio da eficiência da Administração Pública não pode ser confundido com a eficiência nas organizações privadas. O administrado público não poderá atuar segundo o princípio da eficiência, dissociado do princípio da legalidade, o qual deve estar resguardado nos termos em que a Constituição dispõe, que é sempre atuar conforme o ordenamento jurídico. A atuação administrativa deve ser sempre eficiente em relação aos interesses coletivos, mas nunca contrária ao direito, sob pena de por em risco a segurança jurídica e o próprio Estado de Direito.

No contexto do Estado Democrático de Direito que é o Brasil, no sentido de atender aos anseios da sociedade por maior participação e informação, os legisladores procederam à regulamentação do art. 163 da Constituição Federal de 1988, instrumentalizada pela Lei Complementar 101/2000, sem desconsiderar as disposições contidas na Lei nº 4.320/64.

A referida Lei Complementar, além de regulamentar a gestão financeira, trata em seu art. 48, da transparência (intimamente ligada à publicidade), do controle e da fiscalização. A redação original do dispositivo acima citado, na busca de atender a necessidade da sociedade em ter informações completas e precisas acerca dos gastos públicos e projetos dos entes federados, sofreu significativas alterações no parágrafo único, ampliando as garantias da sociedade em relação à transparência e publicidade dos atos de gestão fiscal praticados pelos municípios. Tais alterações foram determinadas pela Lei Complementar nº 131/2009.

Portanto, tais dispositivos legais representam a concretização dos princípios acima elencados, os quais estão indissociavelmente atrelados entre si, na medida em que a observância de um implica na observância dos demais. Por isso, apesar do recorte do tema para fins do presente estudo, por questões metodológicas e acadêmicas, tem-se a compreensão de que os princípios da Transparência e da Publicidade no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal estão vinculados aos princípios constitucionalmente previstos como inerentes à Administração Pública.

2.2 Breve histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal

Quando da elaboração da LRF, no item 19 de Exposição de Motivos desta lei, restou claro que a transparência teria destaque especial na nova lei. Os Ministros signatários são

enfáticos ao dizerem que a permanente fiscalização da sociedade sobre os atos daqueles a quem foi confiada a responsabilidade de geri-los é tão importante quanto as normas que regulam a aplicação dos recursos.

Agora, revendo as colocações dos teóricos do tema transparência na gestão fiscal, importante indicar alguns posicionamentos. Inicialmente, RIBEIRO (2004, p.115), ao tecer comentários sobre a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim pronuncia:

Muito embora não seja um instrumento de controle prévio, nem tampouco concebido como meio de combater as fraudes na administração pública, a LRF é, sem sombra de dúvidas, o mais efetivo instrumento de acompanhamento da gestão financeira, do ponto de vista do combate ao desequilíbrio fiscal.

Em se tratando de Gestão Fiscal Responsável, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/00 – expressamente dispõe em seu art. 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Para PLATT NETO (2009, p.34), estes princípios – planejamento e transparência –, “representam um momento histórico, de reforma do Estado e de um sentimento (e cobrança) popular democrático”.

Neste contexto, destacam a importância que seria dada ao tema transparência fiscal, visando consagrar, no texto legal, os princípios da divulgação e acesso amplos a informações confiáveis, abrangentes e atualizadas, corolários do princípio da publicidade.

2.3 Os Princípios da Transparência e da Publicidade

Os conceitos de transparência e publicidade, na ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, se confundem e se complementam, na medida em que a existência de um pressupõe a do outro. Não há como conferir efetividade ao princípio da transparência sem atender o princípio da publicidade. Nesse sentido, o entendimento de SOUZA (2009, p. 12) de que

A transparência nos atos da Administração Pública tem como designo impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido do bem público, por parte dos governantes e administradores, alargando o acesso do cidadão às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente.

Quanto à publicidade, MENDES salienta sua principal característica de “dar conhecimento em sentido amplo, seja dos atos em si, seja de seus efeitos.” Ainda segundo o

autor supramencionado, o princípio da publicidade almeja a divulgação das principais ações realizadas pela Administração Pública em favor do interesse social, pois quando o povo elege seus representantes, estes têm o dever de informar a seus representados acerca do andamento do exercício das atividades realizadas em nome da atividade pública.

Interpretando a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo por artigo, HARADA (2002, p. 206), ao comentar o art. 48, comenta que “a transparência da gestão fiscal de que cuida a LRF nada mais é do que o desdobramento do princípio da transparência orçamentária, inserindo-se como um subprincípio do princípio da gestão fiscal responsável.” Destaca, ainda, que os controles interno, externo e privado, aliados ao princípio da publicidade, são responsáveis por conferir eficácia e moralidade aos atos de execução, conferindo absoluta transparência ao controle e fiscalização da execução orçamentária.

Segundo CHEVALIER, *apud* Matias-Pereira (2009, p. 17),

Transparência designa a propriedade de um corpo que deixa atravessar a luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Nesse sentido, a transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador.

Nesse sentido, MATIAS-PEREIRA (2009) utiliza o termo transparência como um dos requisitos para o controle da sociedade sobre o Estado, controle este impossível de acontecer sem que se atenda aos ditames do princípio da publicidade, o qual, segundo MENDES, “posiciona-se estrategicamente no ordenamento jurídico pátrio, revelando-se instituto de suma importância no controle da prática de atos dos gestores da coisa pública, constituindo-se em importante conquista obtida ao longo de todo o processo evolutivo vivenciado pela democracia em nosso País”.

Jurista e profundo conhecedor do Direito Administrativo, MELLO (2008, p. 85), ao comentar o princípio da publicidade, aduz que

[...] se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe a *transparência* na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida.

Segundo SILVA, AMORIM e SILVA (2004), a transparência da gestão fiscal é dividida em três etapas. Nesta divisão, o autor enquadra, em cada, os respectivos instrumentos de transparência. Na primeira etapa, coloca o processo de elaboração do planejamento orçamentário, onde a transparência é assegurada pelo incentivo na participação popular e na realização de audiências públicas. Na segunda etapa, refere-se à execução orçamentária, sendo assegurada a transparência por meio da publicação dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, e da realização de audiência pública a cada quadrimestre. Por fim, a terceira etapa diz respeito à prestação de contas ao Tribunal de Contas, de acordo com o previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 70, parágrafo único da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Nesta última etapa, a transparência é garantida pela disponibilização das contas no Poder Legislativo respectivo e no órgão técnico responsável pela elaboração, para consulta pela sociedade, além de ampla divulgação dos resultados da apreciação pelo Tribunal de Contas responsável.

A referida lei se mostra como um marco histórico no sentido de criar uma nova cultura de participação e administração das finanças públicas, pois possibilita e incentiva a participação da sociedade no processo de aplicação dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal. O princípio da transparência disposto na LC 101/00 é um exemplo disso, pois habilita o cidadão a exercer ainda mais o seu poder fiscalizador dos gastos e da gestão do dinheiro público, ensejando, portanto, o exercício da cidadania participativa.

2.4 Relação entre o Princípio da Transparência e o da Publicidade

Ao analisar a importância da transparência como instrumento de controle da Administração Pública, FIGUEIREDO (2008) aponta o princípio da publicidade como sinônimo do princípio da transparência, sendo impositivo que a atuação do gestor público se dê de forma que suas condutas sejam tornadas públicas, não sendo, por outra razão, que a validade de diversos atos esteja condicionada a sua publicação.

Neste contexto, a falta de divulgação tornaria viciado o ato praticado pelo gestor e impediria o cidadão, destinatário da atividade administrativa, de fazer valer os inúmeros instrumentos de controle que a Constituição Federal e as Leis lhe põem a disposição.

Com muita propriedade, FIGUEIREDO (2008, p. 13-14) assinala que:

A atividade que é publicada é com maior efetividade passível de controle. Daí a celebre frase bradada na fase de terror da Revolução Francesa: “Dêem-me o juiz que vocês quiserem: parcial, corrupto, meu amigo mesmo, mas façam em público”. A mesma frase poderia se utilizada relativa à escolha do administrador, na medida em que, ao se impor a publicação de suas atividades e, conseqüentemente, transparência na sua gestão, se viabiliza o controle social e se inibem tendências de afronta ao ordenamento jurídico que o sigilo poderia esconder.

Enfatizando a importância de se observar e cumprir o princípio da transparência, o referido autor afirma que “a obrigatoriedade de transparência reduz o arbítrio aumenta a possibilidade do controle social sobre a atuação do administrador, com vistas a fazer valer os fins para a qual se destina” (2008, p. 14).

Dessa forma, a transparência na gestão fiscal como forma de viabilizar maior participação social tanto na gestão e fiscalização quanto na aplicação dos recursos públicos, aliada à publicidade destes atos, foi uma importante inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Manual do Gestor Público, 2011).

Na visão de FIGUEIREDO (2001), o princípio da transparência, aliado ao planejamento responsável, foi criado para dar maior elasticidade ao princípio constitucional da publicidade. Como posta na lei, a transparência surgiu não somente como imperativo, mas principalmente como objetivo de informar à sociedade as decisões do administrador público, ou seja, “além de um requisito legal, uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas em matéria de planejamento fiscal”. FIGUEIREDO (2001, p. 114). Neste contexto, prossegue:

Nesse sentido, o mandatário divide a responsabilidade com a sociedade. Define segundo as possibilidades, com o respaldo de pressões legítimas, é, no fundo, a ideia do orçamento participativo que já é realidade em vários Municípios do País. A medida é um reforço importante nos denominados mecanismos de democracia direta, pois permite à população uma participação efetiva nos destinos de sua vida, de sua cidade, de seu país. FIGUEIREDO (2001, p. 114).

Para SANTOS (2010, p. 45), a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, “ampliou o princípio da publicidade, explicitando a sua função de promover a transparência das contas públicas e a participação social no processo orçamentário.” Essa ampliação do princípio da publicidade deu ensejo a um novo princípio, o da Transparência e Participação, onde o processo orçamentário deve incentivar a participação popular.

Analisando o Princípio da Publicidade sob o prisma constitucional, MELLO (2008, p. 114) coloca que é na publicidade que se consagra o dever administrativo de manter a plena transparência do comportamento do agente/gestor público. Entende que “não pode haver um

Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultando aos administrados dos assuntos que a todos interessam”.

Corroborando o que foi afirmado anteriormente no sentido de que transparência e publicidade se confundem e se complementam, possuindo estreita relação um com o outro, PLATT NETO (2009, p. 34) entende que

A transparência aparece na LRF não somente na forma de um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas públicas, dos orçamentos e das ações governamentais. Este princípio é mais amplo que o Princípio da Publicidade, apresentado no Art. 37 CF/88. A mera divulgação, sem que se torne o conteúdo minimamente compreensível para a sociedade, não é transparência. Por outro lado, a informação compreensível sem a necessária divulgação não é transparente (nem pública).

Neste contexto, valendo-se da relação entre os princípios do planejamento, transparência e publicidade, a sociedade pode ser ouvida e atendida em seus anseios utilizando as “audiências públicas” como mecanismo de participação popular, pois, quando efetivamente realizadas, constituem verdadeiro centro de decisões de políticas públicas, sendo que “a participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois *sem informações as decisões são prejudicadas*” (PLATT NETO 2011, p. 17).

Dessa forma, tendo-se que transparência e publicidade se completam, a divulgação de informações completas sobre a atividade de gestão fiscal e com a sua publicação, é princípio de transparência que deve ser totalmente lembrado pelo gestor público.

3 OS AVANÇOS LEGISLATIVOS REFERENTES AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA PUBLICIDADE

Editada para ampliar o rol de obrigações dos entes federativos quanto à publicidade e transparência, a Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou inovações na Lei de Responsabilidade Fiscal, como, por exemplo, que informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios sejam disponibilizadas em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL 2009).

Além dos meios de publicidade e transparência previstos na LC nº 101/2000, atualizados pela LC nº 131/2009, temos, ainda, a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, a chamada Lei de Contas Públicas, que dispõe sobre a “criação de *homepage* na *Internet*, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica”.

Nesse diapasão, PRADO e LOUREIRO (2006, p. 361) aludem que

[...] embora a publicação na internet seja facultativa, elas têm como mérito intensificar o controle sobre as contas públicas dos municípios, principalmente por conta das sanções fiscais aplicáveis no caso de descumprimento das suas determinações. Com isso, além dos Tribunais de Contas, outras instituições públicas, como o Ministério da Fazenda e o Ministério Público dos estados, passaram a analisar mais detalhadamente a situação fiscal dos municípios no Brasil.

Outro importante avanço na busca da transparência foi a edição da chamada Lei de Acesso à Informação Pública, sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff no mês de novembro de 2011. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, dentre as inovações, traz a obrigatoriedade dos órgãos públicos oferecerem com maior agilidade e eficiência meios de informações à população, a exemplo de sites que constem dados completos, abertos e atualizados, com a acessibilidade garantida a pessoas com deficiência.

A nova legislação (Lei nº 12.527/2011) se encontra no período de *vacatio legis*, ou seja, ainda não está em vigência. Passará a vigorar plenamente em 18 de maio de 2012, quando os órgãos públicos de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), inclusive Ministério Público, Tribunais de Contas e até mesmo entidades privadas que recebem verbas públicas, deverão disponibilizar dados de interesse coletivo, independente de solicitação. Assim dispõe o texto legal, em seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

No âmbito do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas do Estado, como órgão auxiliar no controle dos atos de gestão, lidera ofensiva para garantir o cumprimento da legislação que, em tese, irá garantir a qualquer cidadão o acesso a informações oficiais de interesse coletivo, até mesmo sem justificativa. Entretanto, apesar de o Rio Grande do Sul entender que o assunto é prioritário, admite que será impossível o cumprimento integral da medidas postas na norma inovadora até o mês de maio de 2012. Tal entendimento se repete na maioria dos municípios gaúchos.

Nesse íterim, segundo reportagem publicada no jornal Zero Hora em 20/02/2012, tratando do assunto ora em comento, entre as dificuldades na aplicação da Lei nº 12.527/2011, encontra-se a questão do tempo suficiente para a implantação das mudanças prevista na lei, visto que o prazo de seis meses é muito curto. A título de exemplo, a reportagem traz alguns dados interessantes: na Inglaterra, para a implantação de semelhante lei, foram necessários cinco anos. Outro entrave é o alto custo de manutenção do sistema de informações e a carência de recursos humanos necessários para manter e atualizar os sites, tanto que nos EUA, em 2008, foram gastos 225 milhões de dólares para o atendimento dos pedidos de informações.

Como é possível depreender ao longo do desenvolvimento deste tópico, a iniciativa na edição da Lei nº 12.527/2011 é admirável. Contudo, para atingirmos os objetivos ali

propostos, deverá haver uma significativa mudança no modo de “pensar transparência”. E não basta somente pensar transparência, a Administração Pública (órgãos e agentes) deve agir de modo transparente em todas as suas ações, de modo que a chamada “cultura da transparência” seja definitivamente incorporada na Administração Pública do Brasil, em todos os seus níveis de atuação.

3.1 Do planejamento

Na Lei de Responsabilidade Fiscal há um capítulo específico que trata da atividade de planejamento, englobando várias disposições e regras acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA. Neste contexto, onde são estabelecidos programas de trabalho dos órgãos públicos e ações relativas à execução orçamentária e ao cumprimento de metas, considera-se medida voltada a um planejamento adequado e eficaz a apresentação pelo gestor, na fase de elaboração do projeto da LDO, de propostas de diretrizes que incluam dotações no orçamento para a concretização dos objetivos do órgão, vinculados a programas de sua responsabilidade, àqueles previstos no Plano Plurianual (Manual do Gestor Público (2011).

Conceituando planejamento, PLATT NETO (2009) o descreve como o ato de definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los, devendo ser prévio à execução, definindo objetivos e quantificando metas.

Para o autor, é possível saber antecipadamente o custo, a duração, os riscos, as implicações e a dimensão das ações governamentais. O princípio do planejamento enfatiza a necessidade de se agir preventivamente, ao invés de apenas corretivamente.

TRISTÃO (1978, p. 14) conceitua planejamento como um “processo destinado a propiciar o alcance de resultados, estando, portanto, definitivamente comprometido com o desenvolvimento”. Ao comentar sobre o planejamento tradicional dizia que “o planejamento tradicional era um fim em si próprio. O processo tornou-se mais importante do que os resultados que, por sua vez, não se encontravam vinculados ao desenvolvimento” (TRISTÃO 1978, p.14). Comenta, ainda, que o planejamento tradicional costumava ser elaborado com total desvinculação dos recursos para a sua execução, mostrando total desconhecimento sobre a necessidade de recursos adequados para consecução dos objetivos planejados. Como se

limitava aos fins, esquecendo do planejamento administrativo, não chegou a haver uma integração entre planejamento e orçamento.

Para o Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Sul (2000/2001), a Lei de Responsabilidade Fiscal resgatou a importância do planejamento governamental. Para o CRC-RS, mais do que nunca deverá se estabelecer as prioridades, deixando de lado as peças orçamentárias de ficção, onde se colocavam nos orçamentos os sonhos, aquilo que achamos que podemos fazer ou gostaríamos de fazer.

Para MATIAS-PEREIRA (2009, p. 113), “o planejamento pode ser entendido como um processo interativo que se desdobra em etapas diferenciadas e, sendo o planejamento a racionalização do processo decisório, essas etapas têm, necessariamente, o mesmo sentido daquelas identificadas no processo de decisão.” Para o autor o planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, que visam o atingir determinado objetivo.

Descrevendo o planejamento como processo, assevera que a ação de planejar envolve uma série de atividades que visam fomentar o ciclo contínuo que é. Dentre as atividades, têm-se os estudos, decisões estratégicas e táticas sobre as prioridades, formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução.

DANIGNO (2009) lembra que a experiência brasileira sobre planejamento se aprofundou no período do governo militar. A partir de 1964, sucessivos planos são formulados e implementados, baseados no modelo autoritário, centralizador e economicamente concentrador, caracterizadores dos governos militares. Com a chegada da Nova República, a partir de 1985, tentou-se retomar as iniciativas de planejamento para que fossem além do plano setorial, porém sem muito êxito.

Defensor do Planejamento Estratégico Governamental, DANIGNO (2009, p. 27) afirma que o contexto atual brasileiro é adverso à adoção desse tipo de planejamento como um instrumento de gestão pública, justificando:

Isso porque as atividades a ele correspondentes se desenvolveram no interior de um aparelho de “Estado Herdado”, onde o planejamento teve frequentemente um caráter demagógico e manipulador (no período militar) ou foi praticamente “desativado” (no período do neoliberalismo) por não estar preparado para atender às demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa hoje lhe coloca.

Para FIGUEIREDO (2001, p. 110), referente ao controle da gestão dos recursos públicos, a tomada de decisões sobre determinada obra ou sobre prioridade de determinado projeto não diz respeito somente a administração de determinado prefeito ou ao projeto

político de seu partido, “mas sobretudo à *coletividade* administrativa. A sociedade deve ser co-responsável no sentido de ser ouvida para o emprego e gestão dos recursos públicos”.

Analisando o art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o autor supracitado afirma que a ideia de planejamento não é nova, nem no Direito Público, tampouco na Administração Pública. Contudo, na Lei Complementar nº 101/00 está ideia “vem carregada de uma nova dimensão.” (FIGUEIREDO 2001, p. 111).

A questão vem disciplinada no art. 174 da Constituição Federal (1988, p. 122) “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivos e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

FIGUEIREDO (2001, p. 111), após mencionar o art. 174 da Constituição Federal de 1988, afirma que “não se concebe como possa a Administração Pública dar cumprimento ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*), ausente o planejamento da ação estatal.” Do planejamento desejado pela lei, fazem parte o controle dos gastos públicos, o equilíbrio entre receita e despesa e a verificação dos programas e projetos em execução.

Segundo o autor, todos os instrumentos instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal buscam a materialização do “planejamento responsável”, pois sem um planejamento equilibrado não seria possível que o administrador cumpra os objetivos que a lei determina.

3.2 Do controle

Analisando controle sob o prisma do Comportamento Organizacional, BERGUE (2010, p.90) refere que: “A organização é uma estrutura de controle. O controle é um conceito seminal e que assume posição central em gestão, podendo ser considerado um pressuposto fundamental da organização.” Para o autor, reconhecido o controle como um pressuposto inerente à organização, esse pressuposto assume duas abordagens de incidência na Administração Pública brasileira: a abordagem dos postulados do pensamento administrativo clássico e a abordagem das ciências jurídicas. Neste contexto, BERGUE (2010, p. 91) leciona:

Sob a influência das ciências administrativas como conjunto de valores delineadores da Administração Pública, em particular a partir da década de 1930, o controle se instala fundamentalmente pela via da formalização de processos e atos, da racionalização e da padronização de procedimentos, do treinamento e da profissionalização de servidores públicos, entre outras prescrições do referencial clássico, notadamente sob a influência das obras de Taylor, Fayol e outros. É

importante salientarmos, entretanto, que essas contribuições em termos de elementos de controle encontram, de fato, acolhimento e prosperidade na Administração Pública já fortemente permeada por esses valores em virtude da influência legalista, inspirada no direito romano, que subjaz ao paradigma da ciência jurídica (KEINERT, 1994, 2000), estruturante não somente do aparelho administrativo, mas também do Estado brasileiro.

No âmbito da administração pública, a ideia de controle está definida na Constituição Federal (1988) na Seção que cuida da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, dos artigos 70 a 74.

3.2.1 Do controle institucional

Com a finalidade de orientar o gestor em suas ações, a CAGE – Contadoria e Auditoria- Geral do Estado editou o Manual do Gestor Público (2011), onde expõe de forma clara e didática os procedimentos e cuidados que o gestor da coisa pública deve observar ao praticar atos de gestão. Nele, o gestor é orientado que o planejamento governamental combinado com diversas ações relacionadas aos gastos públicos são medidas importantes no contexto da responsabilidade na gestão.

De uma forma geral controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos da administração pública, que conforme art. 37 da Constituição Federal são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas é chamada controle institucional. No Governo Federal, é exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal estabelecem que o controle institucional cabe, essencialmente, ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada poder, por meio de um sistema integrado de controle interno. Assim determina a Constituição Federal (1988, p. 63, 64 e 66):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade,

legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno[...]

Como percebemos nos artigos citados, a fiscalização será feita através de um controle externo, pelo Tribunal de Contas e pelo controle interno de cada poder. O texto constitucional se refere ao Tribunal de Contas da União; porém a disposição se repete nas constituições estaduais, por simetria.

Para RIBEIRO (2004, p. 97), ao se referir ao Controle Interno, necessário fazer um alerta:

É importante distinguir que o Controle Interno é realizado pelo próprio poder que executa as ações. São as instituições controlando a si próprias. Seu caráter é meramente consultivo já que a direção da organização não é obrigada a cumprir suas opiniões a respeito das ações que devem ser desenvolvidas.

Comentando a respeito do controle interno, DI PIETRO (2005, p. 638) refere que “é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.”

Quanto ao controle interno, na esfera federal, a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. À CGU compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Segundo MEIRELLES (1991, p. 564) controle interno é:

[...] todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do judiciário, por seus próprios órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

O controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do Governo Federal, conforme mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União - TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno da cada poder.

RIBEIRO (2009, p. 120), ao comentar sobre o controle exercido pelos Tribunais de Contas, relata a dura realidade brasileira:

Os Tribunais de Contas, por exemplo, responsáveis pelo Controle Externo, não obstante alguns esforços recentes, não têm sido, através do tempo, uma grande referência enquanto órgãos capazes de evitar ou minimizar o número de ocorrências de desvios. Esses, na maioria dos casos, só chegam ao conhecimento da sociedade quando denunciado por indivíduos alheios ao controle público. Tendo seus integrantes nomeados por indicação absolutamente política, fica difícil identificar nessas instituições a independência necessária para agir com base em critérios técnicos e legais e, assim, apresentar eficácia no cumprimento de sua missão institucional, o que expõe as organizações públicas a toda sorte de irregularidades e manipulação política.

Outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção: O Ministério Público Federal; os Ministérios Públicos Estaduais; o Tribunal de Contas da União; os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, que no caso resumem-se aos dos Municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e ao Distrito Federal; as Controladorias dos Estados; a Polícia Federal; as Polícias Estaduais; o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os órgãos mais evidentes.

Entretanto, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. A isto se denomina “controle social” a seguir considerado.

3.2.2 Do controle social

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.

Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo PLATT NETO (2009), mesmo possuindo diversos conceitos ou significados, a noção de controle social ainda é pouco desenvolvida na área das Ciências Sociais Aplicadas, à exceção da área do Direito, que possui uma abordagem própria.

Na visão de MILESKI (2005, p. 42), “o controle social é essencialmente de natureza democrática, por isto, está diretamente relacionado com o Estado Democrático de Direito. Como o controle social decorre dos princípios da transparência e da participação popular, estes são considerados fatores imprescindíveis para que os governos – e os serviços públicos – tornem-se responsáveis perante o cidadão.”

De acordo com MALMEGRIN (2010, p. 58), mesmo tendo a existência garantida há décadas, o controle pela sociedade ganhou espaço com a Constituição Federal de 1988. Para a autora, controle social é aquele que, “exercido por mecanismo de participação popular independe dos poderes públicos; faz dos cidadãos controladores dos governantes, não apenas em períodos eleitorais como, também, ao longo do mandato dos representantes eleitos.”

Para BOUDON e BOURRICAUD, *apud* Platt Neto (2009, p. 67), o controle social é “o conjunto de recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade de comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados”.

No entendimento de RIBEIRO (2004), as possibilidades de controle social estão diretamente subordinadas ao conhecimento, por parte da sociedade, dos atos de governo. Ainda, menciona que, cumprindo o preceito constitucional disposto no art. 37 da Constituição Federal, o gestor deveria divulgar o máximo possível as informações sobre as matérias de interesse público, cumprindo, desse modo, o dever de informar e atendendo ao direito da sociedade ser informada.

As ações mais importantes no sentido de controle e participação se dão através dos Conselhos que são espaços públicos de composição plural e paritária entre o ente governamental e a sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

Ainda sobre controle social, MALMEGRIN (2010, p. 60) aborda que um dos princípios básicos que norteará o Estado Futuro é a exigência de que o segmento político

preste contas de seus atos a sociedade, como forma de garantir maior transparência as ações do governo. Assim, as instituições do estado e organizações que operam com recursos públicos, teriam melhor desempenho se suas ações fossem acompanhadas e controladas. Segundo a autora, “a utilização efetiva de diferentes formas de avaliação e de monitoramento das políticas e dos decorrentes planos e programas e das ações operacionais seriam ampliadas, transparentes e garantiriam o surgimento de formas alternativas de controle.”

Nesse contexto, surge o conceito de *accountability*, “inicialmente estudado por Frederic Mosher, citado por Campos (1990), nos anos de 1980, como sinônimo de responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder perante outra pessoa por alguma coisa.” O conceito de transparência é parte dessa responsabilidade ética de prestar contas, mediante a facilitação do acesso às informações MALMEGRIN (2010).

MATIAS-PEREIRA (2009, p. 70) utiliza a expressão *accountability* como “prestação de contas dos resultados das ações”. Para o autor,

O termo *accountability* poder ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas.

Para RIBEIRO (2004, p. 126),

[...] fica claro que o significado de *accountability* está relacionado à prestação de contas, por parte do governo, dos seus atos, devendo, para atingir os objetivos a que se propõe, proporcionar informações fidedignas e claras a respeito dos seus atos, por serem essenciais não apenas para o conhecimento dos cidadãos, em geral, mas pela importância que têm para o planejamento, coordenação e gestão governamental [...]

Ainda, o Manual do Gestor Público (2011, p. 192), no intuito de alertar e orientar o gestor, dispõe que:

A transparência dos atos de gestão, como mecanismo de controle social, é exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e materializa-se pela participação popular na elaboração de planos, na maior exposição das contas públicas, inclusive na internet, e mediante a publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária e da gestão fiscal.

O princípio da transparência disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal consolida o princípio constitucional da cidadania, assegurado no art. 1º, inciso I, da Constituição Federal, pois possibilita que a sociedade entenda e participe efetivamente da gestão dos recursos

públicos. Do contrário, teríamos a transparência apenas como uma obrigação formal da administração no trato da gestão fiscal.

3.3 Da participação democrática-cidadã

Quando se fala em participação democrática-cidadã, importante tecer breves comentários sobre democracia. O termo “democracia”, do ponto de vista etimológico, é originário do grego *dēmokratía*, cujo significado é governo do povo (*demos* = povo e *krato* = força, poder).

Nesse contexto, PIMENTA (2007, p. 31) menciona que

[...] a democracia está diretamente ligada ao conceito de legitimidade do poder dentro do Estado. Assim, pode-se dizer que a democracia é o exercício do Poder Político diretamente pelo povo (democracia participativa), ou através do consentimento dado pelo povo a representantes, para que exerçam o Poder Político em seu nome (democracia representativa). É a democracia, pois, o mais importante fator de legitimação do exercício do Poder Político.

Desse modo, a forma como o povo participa do poder é que determina qual tipo de democracia se está falando. Por esta razão, necessário conceituar os tipos de democracia.

Na Democracia Direta, “o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica” SILVA (1998, p. 140). Ou seja, é aquele sistema onde os cidadãos decidem diretamente cada assunto por votação. Era utilizada na Grécia; hoje, porém, o modelo de democracia semidireta utilizado na Suíça é o que mais se assemelha a este tipo de democracia.

Democracia Semidireta, no dizer de SILVA (1998), é semelhante à democracia representativa, com alguns institutos da participação popular nas funções de governo, dentre os quais estão os que integram a democracia participativa. Nos regimes democráticos semidiretos, coexistem o exercício do poder pelos cidadãos com o exercício por parte de seus representantes. Neste modelo, há a combinação de mecanismos de democracia direta com mecanismos de democracia representativa.

Já a denominada Democracia Representativa, também denominada de democracia indireta,

é aquela na qual o povo, fonte primária de poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e

da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente (SILVA, 1998, p. 140).

Tem-se, pois, que no regime de democracia representativa é que se desenvolve a noção de cidadania e a questão de representatividade, indispensável ao fortalecimento da democracia participativa. A própria Constituição Federal combina participação direta e representação, indicando para a democracia participativa.

Na visão de PEREZ (2004, p. 92), “a participação popular na Administração Pública tem como objetivo básico possibilitar a atuação do cidadão diretamente na gestão e no controle da Administração Pública.” Para ele, esta participação do cidadão se dá com as seguintes finalidades: tornar eficiente a execução das diferentes tarefas da administração e dar efetividade aos direitos fundamentais, sendo que a abertura ou transparência da Administração é fator importante para a consecução dos objetivos acima descritos. Assevera o referido autor que a verdadeira participação popular acontece quando efetivamente há a participação de todo o cidadão, independente da classe social a que pertença.

Também interessante é a posição de MAFRA FILHO (2010), o qual conclui que:

A transparência é elemento condutor e criador de um país que se diz ou que pretende ser democrático. Condutor porque permite as pessoas e aos governos modificarem suas posturas para se enquadrarem nos modelos de legalidade exigidos. Criador porque estabelece as bases fundamentais daquele grupo social politicamente organizado que pretende criar um regime de governo realmente democrático, ou seja, com a devida participação popular.

No contexto da participação popular, o instituto da audiência pública é de relevante importância. Como o próprio nome refere, é aquela realizada pela Administração Pública, em determinada fase de um processo decisório, em sessão aberta, na qual todos os interessados possam exercer seu direito de requerer esclarecimentos, fazer críticas e sugerir ou contribuir na tomada de decisão por parte da Administração Pública em determinado caso concreto, conforme preceitua PEREZ (2004).

Embora ainda não figure expressamente no ordenamento jurídico federal, o instituto do orçamento participativo também merece atenção especial. Ainda segundo PEREZ (2004), a utilização do orçamento participativo se encontra cada vez mais presente na legislação dos Estados e Municípios, tendo o Estado de Minas Gerais previsto no art. 157, §5º e §6º, e art. 158, §2º, da Constituição Estadual, a observância do orçamento participativo. Assim determina o texto constitucional mineiro:

Art. 157 – A lei orçamentária anual compreenderá:

...

§ 5º – Para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do plano plurianual de ação governamental e da proposta orçamentária anual, a Assembléia Legislativa sistematizará e priorizará, em audiência pública regional, realizada a cada dois anos, as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, nos termos de regulamentação.

§ 6º – O Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com a finalidade de prestarem informações e colherem subsídios para as ações pertinentes a seu âmbito de competência, participarão da audiência pública regional a que se refere o § 5º.

...

Art. 158 – A lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

...

§ 2º – Tomando-se como referência as respectivas dotações orçamentárias, o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, ressalvados os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública.

Outro exemplo de utilização do instituto é o Município de Porto Alegre, que realiza o orçamento participativo desde o ano de 1989, não sofrendo nenhuma interrupção, independentemente da sigla partidária que tenha assumido o comando do executivo municipal.

Mesmo variando em sua formatação, PEREZ (2004, p. 107-108) refere que:

[...] o chamado orçamento participativo é um procedimento administrativo que compreende a realização de diversas audiências públicas, geralmente regionalizadas, por vezes acompanhadas da eleição de representantes para diferentes conselhos deliberativos, os quais têm o objetivo de preparar, sob a coordenação da Administração, o projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo.

LIMBERGER (2006, p. 56), discorrendo sobre transparência administrativa e novas tecnologias, ao analisar o conteúdo dos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a obrigatoriedade de divulgação das leis orçamentárias à população, aponta para a importância de tornar acessível à sociedade as informações relativas à gestão, realçando o caráter de democracia. Trazendo o tema para o lado da ciência política, a autora lança a seguinte questão: “quem controla o controlador?” A resposta a esta pergunta, para a autora, é que o cidadão, por meio da divulgação eletrônica das contas públicas, encontra um novo espaço para o exercício da cidadania.

Ainda, LIMBERGER (2006, p. 71) entende que:

A realização do princípio da publicidade constitui-se em um dever da administração e se complementa com o direito à informação do cidadão. Desta conjugação, tem-se a satisfação dos demais princípios que regem a administração pública. Constatase que a administração agiu ao amparo da legalidade, busca-se a moralidade e é satisfeita a efetividade, princípios estes todos que servem à realização do Estado Democrático de Direito.

No mesmo diapasão, sobre a participação popular, SANTOS (2010, p. 133) observa que “o orçamento público não é apenas uma formalidade para a Administração Pública viabilizar a realização de ações – é um instrumento que foi se desenvolvendo ao longo do tempo para apoiar um valor sociopolítico fundamental: a **gestão transparente e democrática dos recursos públicos**” (grifo nosso).

Assim, nesse outro prisma, conforme refere MENDES, o princípio da publicidade constitui-se em importante meio de controle para a sociedade das ações realizadas por seus agentes políticos e executivos, uma vez que, por meio de transparência na gestão - aspecto amplamente valorizado principalmente nas instituições privadas - haverá maior qualidade na formação da opinião de cada cidadão, conscientizando-o da realidade vivenciada por seu Estado, nutrindo-lhe maior sentimento nacionalista com relação à sua pátria.

Portanto, no universo das responsabilidades sociais, publicidade e transparência estão indissociavelmente atreladas enquanto pressupostos para a construção de um novo paradigma de participação social na gestão pública, no qual governo e sociedade assumem, juntos, a postura de promover o crescimento econômico alicerçado em bases sustentáveis, postura essa indispensável para a construção de governos verdadeiramente democráticos e de sociedades efetivamente participativas.

4 METODOLOGIA

Determinado o tema de estudo, e tendo em vista o problema e os objetivos de pesquisa, a definição dos procedimentos metodológicos empregados na elaboração do trabalho são muito importantes, pois orientam o pesquisador.

No estudo proposto, para os primeiros capítulos foi usando como instrumento a revisão bibliográfica, apontando as ideias dos estudiosos da matéria, na busca de enriquecer o trabalho teoricamente. Neste momento, de posse do apanhado bibliográfico, abordou-se os princípios da transparência e da publicidade, assinalando de forma menos aprofundada sobre o planejamento e o controle na gestão.

No último momento, o trabalho foi realizado no tipo de “estudo de caso”, onde o caso em estudo foi a situação dos municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuís, relativamente à observância dos princípios da transparência e publicidade dos atos de gestão. No município de Santo Ângelo, o gestor que colaborou com a pesquisa foi o Secretário Municipal de Planejamento, enquanto que no município de Giruá foi o Prefeito e no município de Entre-Ijuis foi o Secretário de Administração.

A pesquisa é de natureza essencialmente qualitativa, valendo-se da técnica de aplicação de questionários a gestores dos municípios escolhidos, pois, segundo ROESCH (1999), “pesquisas qualitativas demandam técnicas específicas como análise de conteúdo, análise documental e análise de discurso”. **Os questionamentos foram elaborados pelo autor deste estudo, com base na vivência prática como servidor público municipal.** O objetivo desta pesquisa é descobrir se existem dificuldades para o efetivo cumprimento dos preceitos legais referentes à transparência e publicidade, principalmente aqueles determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal. A sequência dos questionamentos se encontra no Apêndice.

Ainda, como forma de enriquecer o trabalho, foi procedida uma pesquisa com Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, cujos questionamentos também se encontram no Apêndice. Para complementar o estudo, foi questionada uma personalidade pública – Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Ângelo – acerca de como avalia as práticas dos princípios da publicidade e da transparência. Tal indagação, da mesma forma, encontra-se no Apêndice.

Frisa-se que todos os questionamentos foram dirigidos aos colaboradores deste trabalho via e-mail, de sorte que algumas respostas foram encaminhadas também por e-mail e

outras entregues pessoalmente, bem como que todos consentiram livre e esclarecidamente em participarem deste estudo, conforme os respectivos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido constantes no Anexo A.

Assim, baseado na análise conjuntural das situações apontadas na pesquisa e na coleta de dados dos questionamentos, há a possibilidade de descrever particularidades de três municípios da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, quanto ao atendimento das exigências e do cumprimento relativamente aos princípios da transparência e da publicidade previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, verificando avanços e dificuldades enfrentados pelos gestores públicos nos municípios estudados.

5 APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO DE SANTO ÂNGELO, GIRUÁ E ENTRE-IJUIS

Buscando atingir o objetivo proposto no presente estudo, de analisar três municípios da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul quanto ao atendimento dos princípios da publicidade e da transparência, foram pesquisados os municípios de Santo Ângelo (médio porte), Giruá (pequeno porte) e Entre-Ijuis (município muito pequeno). Para alcançar êxito neste desiderato, será feita uma breve contextualização de cada um dos municípios ora mencionados.

O município de Santo Ângelo foi fundado no dia 12 de agosto de 1706 pelo Jesuíta Diogo de Haze, Padre Belga de nascimento. (Época da Redução Jesuítica 1706/1707). A Redução de Santo Ângelo foi consagrada ao Anjo Custódio das Missões (aquele que tem a custódia, a guarda), o protetor de todos os povos missioneiros. Foi elevado a Freguesia pela Lei Provincial nº 335, de 14 de janeiro de 1857, quando pertencia a Cruz Alta. Sua emancipação se deu pela Lei nº 835 de 22 de março de 1873. Nesta data foi elevado a categoria de Vila. A denominação de Vila ou Cidade se equivaliam. Localiza-se na encosta Ocidental do Planalto Médio Rio-Grandense, Região Noroeste do Estado, Zona Fisiográfica das Missões, com altitude de 286 m acima do nível do mar. Sua área superficial é de 677 Km², sendo que 60 Km² são de área urbana e 617 Km² de área rural. Limita-se ao Norte com Giruá, ao Sul com Entre-Ijuis, ao Leste com Catuípe e ao Oeste com Guarani das Missões.

A economia do município de Santo Ângelo se baseia na Agricultura (soja, milho e trigo) e Pecuária (suínos, ovinos e bovinos), comércio e Serviços, sendo a principal a agropecuária. Sua composição étnica é alemães, italianos, poloneses, árabes e judeus. A população do município totaliza 76.178 habitantes, sendo 36.539 homens e 39.639 Mulheres (Contagem População 2010 - www.ibge.gov.br). Os acessos rodoviários são: RS 344 que por sua vez interliga-se com a BR 392 (Porto Xavier, fronteira da Argentina); com a RS 472 (Santa Rosa para o Médio e Alto Uruguai); com a BR 285 (Entre-Ijuis para as demais cidades do Estado e do País). No município de Santo Ângelo, o gestor que colaborou com a pesquisa foi o Secretário Municipal de Planejamento.

Em relação ao município de Giruá, sua emancipação ocorreu em 28 de janeiro de 1955 e pertence à região das Missões. Sua história de fato iniciou com a colonização em meados de 1800. Antes disso, seu território pertenceu ao polígono das Reduções Jesuíticas do Rio

Grande do Sul. Seus campos verdes e altos, rios de pedras grandiosas, frutos de cachos dourados (butiá) fizeram surgir dois diferentes nomes: Passo das Pedras e Jerivá, pelos quais o município foi chamado em diferentes períodos. Após a criação do município de Rio Pardo, em 1809, Giruá passou a integrar este município. Anos depois, fez parte de Cachoeira do Sul (em 1819) e de Cruz Alta (em 1834). Em 1873, todo seu território passou a fazer parte de Santo Ângelo, graças à emancipação deste município, quanto então Giruá passou a ser conhecida como Passo das Pedras.

O nome de Passo das Pedras foi definitivamente substituído por Giruá através da Lei nº 29, de 26 de junho de 1928. Seu nome é referência aos frutos de cachos dourados, o butiá, símbolo do município. Giruá pertence à Associação dos Municípios das Missões (AMM) e integra as rotas turísticas Missões e do Rio Uruguai. Suas rodovias de acesso são pela RS 344, ligando as BRs 285, 392 e 472. A população do município é de 17.303 habitantes, de acordo com o Censo de 2007. O número de eleitores, segundo informações do Cartório Eleitoral – agosto/2010, é de 12.604 eleitores. O gestor municipal que prestou as informações do município de Giruá foi o Prefeito.

Por fim, o terceiro e último município analisado, Entre-Ijuís, começou sua história em 22 de março de 1873, quando Santo Ângelo se desmembrou de Cruz Alta e o "Passo do Ijuí" começou a ter suas primeiras moradias. Em 1923, dois novos fatos agitaram o pacato "Passo". O primeiro foi a construção do primeiro comércio organizado pelo senhor Ernesto Cardoso de Aguiar. O segundo foi o "estouro" da revolução entre Maragatos e Chimangos. O Passo do Ijuí era ponto estratégico, razão pela qual o maragato Juca Raimundo organizou 15 homens, dispostos e não entregá-lo. Houve um grande combate, no qual foram vencedoras as forças do governo. Em 1948, pela Lei Municipal nº 3 de 26 de agosto, foi criado o Distrito de Entre-Ijuís. Assim, Entre-Ijuís passou a ter este nome por estar localizado entre o rio Ijuí, ou seja, o Ijuí Grande ao norte, o rio Ijuizinho ao oeste, o rio Chuni ao sul e novamente o rio Ijuí Grande a leste.

Um dos marcos significativos foi a inauguração, no ano de 1952, da Ponte de Concreto. Já em 20 de dezembro de 1987, Entre-Ijuís realizou seu plebiscito, obtendo a maioria dos votos favoráveis à emancipação. O município de Entre-Ijuís foi criado pela lei estadual nº 8.558, de 13 de abril de 1988. A população, segundo IBGE (Censo 2010), é de 8.938 habitantes, sendo 6.963 eleitores. Atualmente, a área total do município é de 553 Km², e o principal fator gerador da economia é a agricultura. O gestor responsável pelas informações do município de Entre-Ijuis foi o Secretário de Administração.

A seguir, feitas estas considerações preliminares acerca dos municípios pesquisados, passa-se às respostas dadas pelos gestores supramencionados, respectivamente, seguindo a ordem sequencial das perguntas que lhes foram propostas, de acordo com o questionário contido no Apêndice.

O gestor do município de Santo Ângelo, em relação à primeira pergunta, respondeu que foi “em 2000, quando a lei entrou em vigor”. Já com relação à segunda pergunta, asseverou que foi por “imposição legal, com alguns casos isolados de iniciativa da administração”. Referente à terceira pergunta, mencionou dois aspectos: “1-Ter a comunidade e a opinião pública ao lado da administração; 2 - Oportunidade do controle social ter acesso livre as informações da gestão”. No que tange à quarta pergunta, afirma que “1-Resistência cultural em tornar público todos os atos; 2-Por haver a prática de colocar nas ações como prioridades os interesses políticos partidários”. Já que no pertine a quinta questão, salienta que “com bastante dificuldade, por falta de hábito de uso de meios eletrônicos para armazenamento de documentos”. Quanto às perguntas de número 6 e de número 7, ressalta em suas respostas que “não há registro”. Relativamente à oitava indagação, entende que “a Administração cumpre somente o que a LRF exige, e sem o que há risco iminente de punição”.

O gestor do município de Giruá, em relação à primeira pergunta, respondeu que “iniciou o processo a partir da Lei Complementar 101/2000, porém, com aprimoramento gradativo, utilizando-se primeiramente de suportes de outras Entidades na hospedagem de informações”. Já com relação à segunda pergunta, asseverou que “o Município já se utilizava de informações informais, através de reuniões de prestação de contas com a comunidade, ainda em cumprimento da Lei Federal 9452/97 e a partir de do (sic) ano 2000, as informações foram implementadas por imposição da LC 101/2000”. Referente à terceira pergunta, disse que “a vantagem está caracterizada pelo controle social, com redução e combate a corrupção”. No que tange à quarta pergunta, afirma que “inicialmente, fato novo, muitas dúvidas, em razão da morosidade na legislação complementar normativa, o que acabou gerando atraso no processo. Os próprios Controles Internos, muitos foram instituídos a partir do ano seguinte a LC 101/2000, levando um considerável tempo até consolidar o trabalho e a compreensão da Lei”. Já no que pertine à quinta questão, salienta que “o Município, iniciou este processo, primeiramente com parcerias com outras Entidades de suporte aos Municípios – FAMURS, CNM, mais recentemente desenvolveu site próprio – Portal de Transparência, onde disponibiliza informações de Gestão Fiscal, de Transparências Intergovernamentais e outras

de interesse da comunidade”. Quanto às perguntas de número 6 e de número 7, ressalta em suas respostas que “não houve apontamentos”. Relativamente à oitava indagação, entende que “os primeiros passos de transformação, ocorreram a partir da década de 1990, quando as administrações públicas tornaram-se mais eficiente, oferecendo mais serviços e com melhor qualidade. O segundo momento ocorreu com a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo, além de dispor de elementos de preservação do equilíbrio das contas públicas e do processo da transparência dos recursos orçamentários, consequências do controle administrativo de forma gerencial, otimizou a máquina administrativa e elevou os conceitos dos serviços públicos no que se refere a transparência”.

O gestor do município de Entre-Ijuis, em relação à primeira pergunta, respondeu que “a publicação em murais e jornais já com a vigência da LRF, mas no site do Município apenas em 2010”. Já com relação à segunda pergunta, asseverou que “de ambos. A iniciativa do gestor foi a criação do site do Município no ano de 2010”. Referente à terceira pergunta, disse que “a publicidade e a transparência aparecem como um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais. Isso só traz benefícios ao Município, pois a população passa a ter noção da capacidade do gestor em administrar a máquina pública.”. No que tange à quarta pergunta, afirma que é “o custo que se tem para manter sempre os dados atualizados”. Já que no pertine a quinta questão, salienta que “ocorreu no ano de 2010 e ainda vem sendo aprimorada, através da contratação de empresa que mantenha todos os dados municipais atualizados”. Quanto às perguntas de número 6 e de número 7, ressalta em suas respostas que “apontamentos não. Sofreu recomendações do Tribunal para a aplicação de maior transparência não só das contas, mas também de todos os atos administrativos”. Relativamente à oitava indagação, entende que “o que a Lei exige ainda é muito básico e ao mesmo tempo complexo para a população entender. Deve-se facilitar a linguagem bem como ampliar a quantidade de dados a serem publicados, tais como, nomeações em concursos, contratos firmados pelo Município, diárias gastas por todos os servidores, etc. Só assim será possível orientar o gestor público no sentido de aperfeiçoar a ação estatal, visando uma transparência adequada que favoreça o exercício do controle social”.

No passo seguinte, seguem as respostas dos técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referentes às duas perguntas que lhes foram especificamente formuladas, as quais também se encontram no Apêndice.

O Auditor Público Externo Coordenador do Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen, o qual abrange o município de Santo Ângelo, respondendo a primeira indagação, disse que “nos procedimentos de Auditoria, de acordo com um planejamento focado em cada órgão a ser auditado, as Equipes de Auditoria elencam as prioridades de verificação, ressaltando-se o fato de que na realização as Auditorias, implícito se encontra o caráter amostral das análises. Nestas áreas tidas como prioritárias, o TCE/RS avalia todos os princípios que regem a Administração Pública (art. 37 *caput* da Constituição Federal), bem como àqueles constantes em legislações esparsas, sendo desta forma abrangido o princípio da publicidade.

Entende-se, entretanto, que “transparência” extrapola o explicitado na legislação, no *caput* do art. 37 da Lei Maior, sendo mais ampla e não sendo garantida pelo atendimento puro e simples da publicidade. Quanto à transparência o TCE/RS realizou pesquisa junto aos jurisdicionados gaúchos objetivando verificara amplitude das informações disponibilizadas aos cidadãos, resultando no “Ranking Transparência”, apresentando listagem dos órgãos que se destacaram, junto ao sítio do TCE/RS, na rede mundial de computadores – internet.

Ademais, o TCE/RS, por meio do *link* “Controle Social”, na página principal do seu sítio na internet, disponibiliza informações dos jurisdicionados gaúchos, possibilitando a consulta dos cidadãos à efetiva destinação dos recursos públicos dos Municípios, Bem como a base de legislação destes Municípios e outras informações pertinentes. Em razão da entrada em vigor da Lei Complementar (sic) 12.527/2011, de 18-11-2011, o TCE/RS estruturou uma comissão para o estudo da legislação conforme foi publicado:

BOLETIM Nº 1385/2011 – SEÇÃO II O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, assinou o seguinte ato: DESIGNANDO os Auditores Públicos Externos **TARCISIO FRANCISCO DAL RI, ANA LUCIA XAVIER, CRISTINA ASSMANN, EDUVIGES ROGÉRIO DE SOUZA, EVANDRO TEIXEIRA HOMERCHER, FREDERICO HENRIQUE GOLDSCHMIDT NETO, SANDRO TRESCASTRO BERGUE, VALTUIR PEREIRA NUNES E VICTOR LUIZ HOFMEISTER** e o Assessor Superior da Presidência **MARCOS FLAVIO ROLIM** para, sob a presidência do primeiro, comporem a Comissão destinada ao desenvolvimento de estudos técnicos referentes À Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o acesso à informações, bem como à proposição de medidas que disciplinem sua aplicação nos âmbitos administrativos e jurisdicionais deste Tribunal de Contas, com prazo de conclusão dos trabalhos de 120 (cento e vinte) dias. Porto Alegre, 07 de dezembro de 2011. Registre-se e publique-se: **TARCISIO FRANCISCO DAL RI**, Diretor Administrativo. **JOSÉ ALAOR SILVEIRA**, Supervisor dos Serviços Administrativos.

O assunto ainda se encontra em fase de avaliação pela Casa, não sendo, até o momento, aplicados procedimentos de Auditoria com este foco, junto aos Municípios atendidos pela Regional do TCE/RS de Frederico Westphalen, dentre os quais encontra-se o Município de Santo Ângelo”.

Já no tocante ao segundo questionamento, tece as seguintes considerações: “O TCE/RS avalia as publicações obrigatórias pela legislação vigente, o qual denomina Análise da Gestão Fiscal, sendo que para o exercício de 2011, o prazo de entrega por parte dos Municípios, das informações relativas ao exercício de 2011 é até o dia 31-01-2012. Ressaltando-se que não há flexibilização, onde os casos que não atendem a legislação originam apontamentos em Relatório de Auditoria, encaminhados a julgamento pela Casa. Quanto à Lei Complementar nº 131, de 27-25-2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos estes voltados à transparência das gestões públicas, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da Administração Pública, ainda não foram finalizadas as análises reativas ao exercício de 2011, em razão do prazo de entrega não ter expirado.

O cidadão pode acompanhar as informações entregues pelo seu Município ao TCE/RS por meio do link http://www1.tce.rs.gov.br/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siapc/relatorios_recibos_envio, de acesso irrestrito pela rede mundial de computadores – internet”.

Já o Auditor Público Externo Coordenador do Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo, em substituição, o qual abrange os municípios de Giruá e Entre-Ijuis, respondendo a primeira questão, respondeu que “o Tribunal de Contas tem a missão de fiscalizar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos Municípios, em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, publicidade, moralidade, eficiência e eficácia.

Como instrumento de controle da Administração Pública, o princípio da publicidade, também chamado de princípio da transparência, obriga ao gestor público a dar conhecimento à população de todos atos, contratos, processos e procedimentos realizados em sua gestão. Cabe ressaltar que a publicidade não poderá afrontar ao princípio da impessoalidade, na hipótese de o agente público ter por fim a promoção pessoal. Tal vedação consta no §1º do art. 37 da Constituição Federal, que assim dispõe:

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

Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos ao art. 48 da LRF, passou-se a exigir de todos os órgãos da administração pública, em todas as esferas federativas, ampla transparência nos atos e fatos decorrentes de suas gestões, mediante utilização da Internet como meio de disponibilizar informações aos cidadãos. O *caput* do art. 48 da referida lei traz a seguinte redação, *in verbis*:

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

Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado do RS para fiscalização, no âmbito municipal, de que trata a LRF, estão disciplinados em Resolução. Os documentos que integram a Prestação de Contas de Gestão Fiscal dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo são:

Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE;
Relatório de Gestão Fiscal – RGF;
Manifestação Conclusiva do Controle Interno – MCI.

A partir da análise das informações encaminhadas, o TCE/RS emite parecer pelo “atendimento” ou “não atendimento” das normas da Lei Federal Complementar nº 101/2000 (LRF), inclusive sobre aspectos legais ligados aos princípios da publicidade e transparência. Com vistas ao atendimento da Lei Federal nº 12.527, o Tribunal de Contas emitiu Ofício Circular GP nº 001/2012, e o encaminhou aos Prefeitos, em 06 de fevereiro de 2012, no que dispõe, destaco os seguintes termos:

Através do presente, dirijo-me a Vossa Excelência para destacar a recente promulgação da Lei Federal nº 12.527, que regulamenta o acesso a informações previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII, 37, §3º, inciso II, e 216, §2º, da Constituição, e que entrará em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação (ocorrida em 18-11-2011).

A contar da vigência da nova legislação, todos os Poderes, órgãos e Entidades deverão observar os procedimentos e diretrizes destinados a assegurar aos

interessados o direito fundamental de acesso à informação, missão que exigirá dos gestores um amplo conjunto de providências administrativas. O Tribunal de Contas, no exercício do controle interno, visando a assegurar o cumprimento da norma em causa, igualmente examinará a sua aplicação no âmbito do Estado e dos Municípios”.

No que concerne à segunda questão, tece as seguintes considerações: “Conforme exposto no item anterior, o TCE/RS emite parecer pelo “atendimento” ou “não atendimento” das normas da Lei Federal Complementar nº 101/2000 (LRF). Motivos que poderão levar a emissão de parecer pelo não atendimento às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à Publicidade e Transparência são as seguintes:

- a falta de publicação e divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) no jornal local ou no Diário Oficial do Município, no mural e via Internet;
- a não realização das audiências públicas de que trata o §4º do art. 9º da Lei Federal Complementar nº 101, de 2000, bem como a falta de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- a falta de disponibilização das informações na internet, em tempo real, conforme determina o art. 48, Parágrafo Único e art. 48-A, ambos da LC Federal nº 101/2000, com as alterações introduzidas pela LC Federal nº 131/2009”.

Por fim, segue a resposta da personalidade pública à qual foi dirigido o questionamento especificado no Apêndice, sendo esta personalidade o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santo Ângelo, que respondeu nos seguintes termos: “A respeito das práticas de gestão no Município de Santo Ângelo-RS, mormente no que atine aos princípios da publicidade e da transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, visualizo o atual contexto encontrado de modo muito positivo, pois cada vez mais, tanto o Legislativo, quanto o Executivo Municipais, têm se esmerado na condução da máquina pública no sentido de tornar os atos político-administrativos cada vez mais visíveis ao público em geral.

A comunidade tem tido mais acesso àquilo que é realizado com o dinheiro público, tanto é que, em uma atitude voluntária, em 2009, sem obrigação legal até então, a Câmara de Vereadores de Santo Ângelo começou a publicar em seu site, além de outros assuntos, diversos dados envolvendo gastos públicos, sejam eles com diárias de modo individual, água, luz, telefone, correspondências, folha de pagamento mensal de servidores e vereadores, tudo isso visando ao esclarecimento à comunidade daquilo que é feito com o dinheiro público, de modo a possibilitar, cada vez mais, o controle do Erário pela população.

Em 2011, por sua vez, tanto Legislativo quanto o Executivo Santo-Angelenses inauguraram, cada qual, o seu “Portal da Transparência”, instrumento disponível na internet

contendo todos os dados referentes a receitas e despesas dos dois Poderes. Somam-se a isso inúmeras divulgações de dados relevantes em jornais, rádios e outros meios, sempre visando ao esclarecimento à comunidade da real situação vivenciada por cada ente público.

Considero, portanto, que o Poder Público do Município de Santo Ângelo tem agido, através de seus poderes constituídos, com transparência, tornando públicos seus atos e, assim, contribuindo, sobremaneira, para a concretização do princípio da moralidade administrativa, vetor maior da Administração Pública”.

6 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS E IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS

No presente capítulo far-se-á a análise dos dados coletados no capítulo anterior, com base nas respostas fornecidas. Nesse contexto, importante lembrar que os questionamentos dirigidos aos colaboradores se encontram no Apêndice deste trabalho, tendo sido realizados na ordem sequencial proposta, bem como que tais colaboradores já foram devidamente identificados nos capítulos 4 e 5 deste estudo.

Da mesma forma que o gestor do município de Santo Ângelo, o gestor do município de Giruá, ao responder a primeira pergunta do questionamento, disseram que começaram a aplicar os princípios da publicidade e transparência nos seus respectivos municípios a partir da vigência da LC nº 101/00, sendo que em Giruá foi ressaltado o fato de que o aprimoramento da disponibilização de dados ocorreu de forma gradativa. De outra banda, no município de Entre-Ijuis os dados foram disponibilizados, efetivamente, a partir de 2010.

Tais respostas demonstram a preocupação com a implementação das exigências legais por parte dos gestores municipais, pois a Lei Complementar nº 101/2010 foi um marco histórico justamente por possibilitar e incentivar a participação da sociedade no processo de aplicação dos pilares da LC nº 101/00, entre os quais se encontram os princípios da publicidade e da transparência.

De fato, o processo de construção efetiva dos mecanismos de implementação das exigências normativas é complexo e necessita de tempo e de adaptação para sua consecução, de sorte que não há outra forma de atingir este objetivo senão gradualmente seguir as diretrizes traçadas na legislação brasileira. Afinal, implementar mudanças de tamanha magnitude implica numa série de questões, como o tempo, o comprometimento e a conscientização.

O gestor do município de Giruá, ao responder a segunda pergunta do questionamento, asseverou que mesmo antes das imposições legais implementadas pela LC nº 101/00, o município já tinha iniciativas que visavam a prestação de contas à comunidade. Já os gestores dos municípios de Santo Ângelo e Entre-Ijuis responderam que a utilização dos princípios se deu por imposição legal e também por iniciativa do gestor, sendo que em relação a Entre-Ijuis a iniciativa foi a criação do site do município no ano de 2010.

As respostas dos gestores municipais de Santo Ângelo e Entre-Ijuis permitem concluir que se não fosse a imposição legal, não haveria a observação dos princípios da publicidade e da transparência nos moldes de hoje, pois quando não havia obrigatoriedade nem sanção,

também não haviam maiores preocupações em seu cumprimento. Neste caso, mais uma vez, percebe-se a importância da coercitibilidade normativa enquanto padrão de conduta dos gestores municipais, pois torna obrigatório o atendimento àquelas necessidades antes percebidas, porém, para as quais não havia obrigatoriedade nem punibilidade em caso de descumprimento.

O gestor do município de Giruá, respondendo ao terceiro questionamento, afirma que as principais vantagens da aplicação dos princípios da publicidade e transparência estão no controle social e na redução e combate à corrupção. Já o gestor do município de Santo Ângelo entende que tais vantagens consistem na oportunização do acesso às informações, leia-se, controle social, bem como em conquistar a simpatia da opinião pública. Por fim, o gestor do município de Entre-Ijuis enaltece como principal vantagem o fato de que tais princípios são mecanismos para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais.

Tais respostas corroboram a importância do controle social quando se trata da Administração Pública, pois controlar nada mais é do que verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Tão importante como o controle institucional é o controle social, pois a complexidade das estruturas político-sociais de um país exige que o controle da Administração Pública não se restrinja ao controle institucional, estendendo-se à sociedade para que esta tenha a oportunidade de exercer as diversas prerrogativas que lhes são conferidas pelo Estado Democrático de Direito.

De fato, o combate a corrupção passa pela conscientização da sociedade de que a eficiência do controle social decorre da observância dos princípios da transparência e da publicidade, os quais exigem participação popular efetiva, muito além dos períodos eleitorais. Portanto, a materialização desses princípios decorre, inexoravelmente, da participação democrática-cidadã no controle aos atos de gestão realizados pela Administração Pública.

O gestor do município de Giruá, referente ao quarto questionamento, disse que as principais dificuldades na aplicação dos princípios da transparência e da publicidade consistem nas dúvidas existentes e na morosidade da legislação complementar normativa, ao passo que o gestor do município de Santo Ângelo aduziu estarem relacionadas à resistência cultural para a publicização dos atos e à priorização de interesses político-partidários. Ainda, o gestor do município de Entre-Ijuis afirma ser o custo para a manutenção dos dados atualizados.

Conforme já dito no presente estudo, a complementação normativa aludida pelo gestor de Giruá já existe desde o mês de novembro de 2011, tendo, porém, sua vigência a partir de maio de 2012. Um dos principais objetivos da novel legislação é justamente trocar a morosidade pela agilidade na prestação das informações públicas. Isso vem ao encontro da necessária mudança no modo de implementar eficaz e definitivamente o princípio da transparência.

Assim, não basta somente pensar transparência, na medida em que a Administração Pública, como um todo, deve agir de modo transparente em todas as suas ações, de forma que a chamada cultura da transparência oponha-se à resistência cultural, acertadamente lembrada pelo gestor de Santo Ângelo, quando se trata de publicizar os atos de gestão, em todos os níveis de atuação administrativa. Com relação ao custo trazido pelo gestor de Entre-Ijuis, como sendo uma dificuldade, o mesmo se faz necessário em termos de investimentos para que haja a efetiva implementação do conjunto de ações que visam atender às normas que dispõem sobre a aplicação dos princípios da transparência e da publicidade.

No tocante ao quinto questionamento, o gestor do município de Giruá refere que a implementação do sistema de coleta e alimentação de dados para consulta via internet iniciou graças a parcerias com outras entidades de suporte aos Municípios. O gestor do município de Santo Ângelo respondeu que a referida implementação ocorreu com bastante dificuldade devido à falta de hábito quanto ao uso de meios eletrônicos para o armazenamento de documentos, enquanto que o gestor do município de Entre-Ijuis menciona que tal implementação teve início em 2010 e continua sendo aprimorada, graças à contratação de empresa especializada.

A implementação de que trata o questionamento cinco decorre da previsão legal constante no art. 48 da Lei Complementar nº 101/00, que prevê como instrumento de transparência da gestão fiscal os meios eletrônicos de acesso público, nos quais deve ser dada ampla divulgação dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, etc. A importância de tal dispositivo legal é referendada pelo Auditor Público Externo Coordenador do Serviço de Auditoria de Santo Ângelo.

Nesse contexto, as respostas demonstram que todos os municípios ora pesquisados encontraram dificuldades para implementar o sistema de coleta e alimentação de dados via rede mundial de computadores, em face da carência de mão-de-obra qualificada dentro do quadro de servidores, sendo necessária a contratação de empresa especializada no assunto.

Porém, tal dificuldade não impediu o atendimento dos objetivos postos na lei, apesar da falta de hábito no uso dos meios eletrônicos necessários ao armazenamento de dados.

Em relação às perguntas 6 e 7, sobre a existência de apontamentos dos órgãos de controle pela ausência/insuficiência de informações de acordo com o que determina a LC nº 101/00, e sobre quais providências eventualmente foram adotadas, os gestores dos municípios de Giruá, Santo Ângelo e Entre-Ijuis responderam que não sofreram apontamentos, frisando o gestor do município de Entre-Ijuis que recebeu recomendações do TCE/RS acerca da necessidade de maior transparência em todos os atos administrativos, e não apenas nas contas públicas.

As respostas dadas pelos gestores dos três municípios pesquisados decorrem da conduta praticada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no sentido de que o referido órgão de controle não verifica, atualmente, todos os procedimentos quanto à observância dos princípios da transparência e da publicidade pelos entes públicos. Este posicionamento está avalizado pelas informações trazidas pelos Auditores Públicos Externos do TCE/RS nas respostas aos questionamentos que lhes foram propostos.

Contudo, com a entrada em vigor da Lei nº 12.527/11, em maio deste ano, o Tribunal de Contas gaúcho estará legitimado a fiscalizar e apontar todas as falhas ou irregularidades porventura existentes quanto à aplicação daqueles princípios, e não mais só as relacionadas à gestão fiscal, conduta essa por parte dos Auditores que passa a ter amparo legal na referida lei, consoante mandamento constitucional conferido aos Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do controle externo.

Relativamente ao oitavo questionamento, o gestor de Giruá, sobre o que atualmente é exigido por lei quanto à transparência e publicidade dos atos de gestão, opina que a otimização da máquina e do controle administrativo começou a partir da década de 90 com o aprimoramento a prestação do serviço público e posteriormente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, graças a seu objetivo de garantir o equilíbrio das contas públicas e a transparência dos recursos orçamentários. De outra banda, o gestor do município de Santo Ângelo afirma que a administração municipal somente cumpre o que é exigido pela lei de responsabilidade, enfatizando os riscos de punição, caso isso não ocorra. Por fim, o município de Entre-Ijuis entende que as exigências legais são paradoxalmente básicas e complexas na compreensão da população, razão pela qual defende a facilitação da linguagem e ampliação dos dados a serem publicados.

Tais colocações, expressas de diferentes maneiras, enfatizam a importância das exigências constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal e seus desdobramentos, sendo que as respostas se revestem de opinião pessoal e com base nas experiências práticas de cada gestor municipal, os quais, no cotidiano das suas atividades administrativas, deparam-se com inúmeras questões de ordem legal quanto à transparência e publicidade dos atos de gestão, visando a melhor forma de garantir que tais princípios sejam efetivamente aplicados nos seus respectivos municípios, no contexto do espírito da lei.

Enfatizou-se, também, o quão é recente esse controle mais rigoroso quanto ao cumprimento dos atos de gestão, pois a partir da Constituição Federal de 1988, construiu-se um caminho legal que avançou em direção ao aprimoramento e eficiência da prestação dos serviços públicos, pois foi com a nova ordem constitucional que se criou um modo diferente e inovador de pensar Administração Pública, seja em decorrência de lei, seja por iniciativa do gestor. Porém, a atribuição de responsabilidades que se deu com a edição LC nº 101/00 foi um diferencial deste marco legal, pois até então não havia um efetivo controle dos atos praticados pelo gestor público e, conseqüentemente, nem uma efetiva punição em caso de eventual descumprimento.

Num segundo momento da coleta de dados, o Auditor Público Externo Coordenador do Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen, responde ao primeiro questionamento, acerca dos critérios utilizados pelo TCE/RS para a avaliação da prática dos princípios da publicidade e da transparência no município, que são eleitas prioridades de verificação, em caráter amostral, avaliando nestas áreas tidas como prioritárias, avaliando todos os princípios inerentes à Administração Pública, no âmbito constitucional e infraconstitucional. Ressalta a realização de uma pesquisa por parte do TCE/RS junto municípios gaúchos, feita com o objetivo de verificar a amplitude das informações disponibilizadas à sociedade, da qual resultou o Ranking Transparência, que listou os órgãos em destaque quanto a observância do princípio da transparência, bem como a estruturação de uma comissão para o estudo técnico da Lei nº 12.527/11, a qual regula o acesso às informações, razão pela qual não são aplicados procedimentos de auditoria com este foco.

No que tange a este primeiro questionamento, por sua vez, o Auditor Público Externo Coordenador do Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo, responde acerca de tais critérios utilizados pelo TCE/RS que, ao cumprir sua missão fiscalizadora, a avaliação recai sobre a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, dentre eles o da publicidade. Ainda, associa o princípio da publicidade ao da impessoalidade, no

sentido de que o gestor não poderá se valer dele com a finalidade de promoção pessoal, ressalta a importância da utilização da internet como meio de disponibilizar informações aos cidadãos, e enfatiza que o parecer emitido pelo TCE/RS pelo “atendimento” ou “não atendimento” da LC nº 101/00 depende da análise das informações encaminhadas, relativamente à Prestação de Contas de Gestão Fiscal dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo.

Tais respostas vêm ao encontro do que Maffini entende ser a expressão da Administração Pública em seu sentido objetivo/material, ou seja, enquanto atividade estatal voltada à consecução dos fins constitucionais concretos a que um Estado deve se submeter. Isso porque não é possível restringir o significado da Administração Pública à mera estrutura que lhe é peculiar, de órgãos e/ou entidades que realizam atividades administrativas. Assim, essas respostas acertadamente apontam para o principal objetivo da Administração Pública que é o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Quanto ao segundo questionamento, sobre a existência de flexibilidade na avaliação da conduta do gestor no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação à transparência e à publicidade, o Auditor Público Externo Coordenador do Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen, ressalta que não há flexibilização, pois os casos que não atendem à legislação são apontados pela Auditoria e devidamente encaminhados para julgamento. Por sua vez, o Auditor Público Externo Coordenador do Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo, respondendo ao mesmo questionamento, enumera alguns motivos que podem levar à emissão de parecer pelo não atendimento às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à publicidade e à transparência, quais sejam, a não disponibilização das informações na internet em tempo real, a não realização de audiências públicas, bem como a falta de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e, finalmente, a não publicação ou não divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

As respostas anteriormente condensadas vêm ao encontro do que preleciona Platt Neto, conforme já esposado neste trabalho, no sentido de que a sociedade deve ser ouvida e atendida em seus anseios utilizando as audiências públicas como mecanismo de participação popular na condição de centro de decisões de políticas públicas. Assim, a participação popular é, efetivamente, alicerce do controle social e depende da transparência das ações governamentais e das contas públicas, valendo-se da relação entre os princípios do

planejamento, transparência e publicidade, os quais se complementam e precisam ser sempre lembrados quando das práticas dos atos inerentes à Administração Pública.

Por último, ao ser questionado o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santo Ângelo acerca de como percebe e avalia as práticas por parte do gestor em relação aos princípios da publicidade e da transparência, respondeu que visualiza um panorama muito positivo, na medida em que a comunidade tem mais acesso àquilo que é realizado com o dinheiro público, tornando a condução da máquina pública - leia-se os atos político-administrativos - cada vez mais visíveis ao público em geral, possibilitando o controle do erário pela sociedade. Ainda, conclui que tudo isso contribui para a concretização do princípio da moralidade administrativa, vetor maior da Administração Pública.

Finalmente, as considerações tecidas pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santo Ângelo, na qualidade de personalidade pública, referem o fato de que a Administração Pública não poderá atuar segundo os princípios da transparência e da publicidade, dissociados do princípio da moralidade, pois tais princípios estão indissociavelmente atrelados entre si, na medida em que a observância de um implica na observância dos demais, também vinculados aos previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

O panorama positivo referido nesta última resposta decorre da ampliação do leque legal de possibilidades da população exercer ainda mais o poder fiscalizador dos gastos e da gestão do dinheiro público, corroborando a visão de Perez de que a participação da sociedade tem como objetivo possibilitar a atuação do cidadão diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. Assim, enseja-se o efetivo exercício da cidadania participativa no contexto do Estado Democrático de Direito, cujos moldes já foram delineados no presente trabalho no sentido de que a observância dos princípios da transparência e da publicidade constituem um dos seus pilares.

7 CONCLUSÃO

Retomando o que foi dito na introdução acerca da importância e da obrigatoriedade da Administração Pública observar os princípios da transparência e da publicidade insculpidos na Constituição Federal e reproduzidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o presente trabalho verificou a situação dos municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuis, relativamente ao cumprimento daqueles princípios por parte das respectivas administrações.

Com base no estudo proposto, foi possível fazer um apanhado histórico contextualizando a legislação pertinente e apontando os avanços legislativos no ordenamento jurídico pátrio a respeito do tema estudado. A partir dos dados coletados segundo a proposta da pesquisa, foi possível proceder a uma análise referente ao estudo de caso, levando em consideração os questionamentos que se encontram no Apêndice desta pesquisa.

Neste diapasão, graças às respostas fornecidas pelos colaboradores, é razoável concluir que, mesmo diante das determinações legais, a gestão praticada nos municípios estudados se mostra distinta, em virtude das peculiaridades das dificuldades enfrentadas por cada um dos municípios já mencionados. Tais particularidades decorrem dos condicionantes históricos, geográficos e culturais verificados em cada município, cujas variáveis fazem com que os avanços e dificuldades sejam percebidos de forma diferenciada em cada gestão.

Da mesma forma, é possível entender que a necessidade da observância dos princípios da transparência e da publicidade vem muito antes da edição da LC nº 101/00. Na verdade, decorre dos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, a qual representou um marco legal na construção de um modo diferente e inovador de pensar Administração Pública, visando o aprimoramento e a eficiência da prestação dos serviços públicos, resultado das exigências legais e/ou das iniciativas do gestor público.

Assim, houve uma ampliação do leque legal de possibilidades da população exercer ainda mais o poder fiscalizador dos gastos e da gestão do dinheiro público, pois sua tem como objetivo possibilitar a atuação do cidadão diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. Nesse ínterim, o exercício da cidadania participativa no contexto do Estado Democrático de Direito implica a efetiva observação dos princípios da transparência e da publicidade no âmbito do chamado controle social.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, na condição de órgão de controle, atualmente, não verifica todos os procedimentos quanto à observância dos princípios da transparência e da publicidade pelos entes públicos. Com a entrada em vigor da Lei nº

12.527/11, em maio deste ano, o referido órgão estará legitimado a fiscalizar e apontar todas as falhas ou irregularidades porventura existentes quanto à aplicação daqueles princípios, e não mais só as relacionadas à gestão fiscal, consoante mandamento constitucional conferido aos Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do controle externo.

Esse controle mais rigoroso quanto ao cumprimento dos atos de gestão é recente, pois a partir da Constituição Federal de 1988, construiu-se um caminho legal que avançou em direção ao aprimoramento e eficiência da prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, a materialização desses princípios decorre, inexoravelmente, da participação democrática-cidadã no controle aos atos de gestão realizados pela Administração Pública.

Assim, é possível afirmar que a iniciativa na edição da Lei nº 12.527/11 é admirável; contudo, para atingir os objetivos propostos, deverá haver uma significativa mudança no modo de pensar transparência. Não basta somente pensar transparência; a Administração Pública deve agir com transparência em todas as suas ações, de modo que a cultura da transparência seja definitivamente incorporada em todos os seus níveis da sua atuação.

A Lei Complementar nº 101/00 foi um marco histórico por possibilitar e incentivar a participação da sociedade no processo de aplicação dos pilares nela previstos, entre os quais se encontram os princípios da publicidade e da transparência. A participação popular é, efetivamente, alicerce do controle social e depende da transparência das ações governamentais e das contas públicas, valendo-se da relação entre esses princípios, os quais se complementam, na medida em que a existência de um pressupõe a do outro.

Como foi possível depreender ao longo desse estudo, a falta de um efetivo controle dos atos praticados pelo gestor público e, conseqüentemente, de uma efetiva punição em caso de eventual descumprimento, restou preenchida pela atribuição de responsabilidades que se deu com a edição da LC nº 101/00. Ainda, percebe-se a importância da coercitibilidade normativa enquanto padrão de conduta dos gestores municipais, pois torna obrigatório o atendimento àquelas necessidades antes percebidas, porém, para as quais não havia obrigatoriedade nem punibilidade em caso de descumprimento.

Portanto, no universo das responsabilidades sociais, os princípios da publicidade e da transparência estão indissociavelmente atrelados enquanto pressupostos para a construção de um novo paradigma de participação social na gestão pública, no qual governo e sociedade assumem, juntos, a postura de promover o crescimento econômico alicerçado em bases sustentáveis, postura essa indispensável para a construção de governos verdadeiramente democráticos e de sociedades efetivamente participativas.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 67/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994**. 34.ed. Brasília: Câmara do Deputados, Edições Câmara, 2011.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 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 08 dez 2011.

_____. 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/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em 08 dez 2011.

_____. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. **Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm. Acesso em 08 dez 2011.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/2011-leis-ordinarias#content>. Acesso em 30 mar 2012.

BUBLITZ, Juliana. **Os entraves da lei da transparência**. JORNAL ZERO HORA: Caderno Política, p.6, 20 fev 2012.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal: perguntas e resposta**. Porto Alegre, CRC-RS, 2001.

DANIGNO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18.ed. São Paulo, Atlas, 2005.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **Princípio da publicidade da administração pública**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 24, nº 40, p. 9-22. 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal – notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa**. Interesse Público, Sapucaia do Sul, ano 3, nº 12, p.108-121, 2001.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101/2000 comentada e legislação correlata anotada**. 1.ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

LIMBERGER, Têmis. **Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático**. Interesse Público, Porto Alegre, ano 8, nº 39, p.55-71, set./out. 2006.

LOPES, Fernando Dias. **Seminário de Metodologia da Pesquisa – aspectos operacionais para a elaboração do TCC**. Porto Alegre. Curso de Especialização em Gestão Pública, Municipal e Gestão em Saúde/UFRGS : UAB/CAPES, 2011.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 3.ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Lei Complementar 131, de 27.05.2009: aumento da transparência nos gastos públicos como instrumento democrático**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 75, 01/04/2010 [Internet]. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7325. Acesso em 10 dez 2011.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 03-2008.

MENDES, Anderson de Moraes. **O Princípio da publicidade no exercício da atividade administrativa**. Disponível em [HTTP://www.iuspedia.com.br](http://www.iuspedia.com.br). Acesso em 31 mar 2012.

MILESKI, Hélio Saul. **Controle social: um aliado do controle oficial**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 22, nº 38, p. 29-44, 2. sem 2005.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em:
<http://www.almg.gov.br/opencvms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em 23 jan 2012.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkimim. **Direito constitucional em perguntas e respostas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2.ed. revista e atualizada. Florianópolis. Departamento de Ciências Contábeis/UFSC, 2009.

_____. **Controle e Análise de demonstrativos contábeis e os fundos de saúde e da educação**. Florianópolis. Departamento de Ciências Contábeis/UFSC, 2011.

PRADO, Otávio e LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Governo Eletrônico e Transparência: Avaliação da Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras**. Disponível em: <https://www6.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/126/106>. Acesso em 08 dez 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ENTRE-IJUIS. Disponível em <http://www.entrejuis.rs.gov.br>. Acesso em 25 mar 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GIRUÁ. Disponível em <http://www.girua.rs.gov.br>. Acesso em 26 mar 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO. Disponível em <http://www.santoangelo.rs.gov.br>. Acesso em 26 mar 2012.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público**. 2.ed. Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráficas - CORAG, 2011.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15.ed. revista. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, M. M. da; AMORIM, F. A. de, SILVA, V. L. da. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os municípios: uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2004.

SOUZA, Auzira Carvalho. **A relevância da transparência na gestão pública municipal**. Revista Campus. Paripiranga. V.2, nº 5, p. 6-20. Dez 2009.

TRISTÃO, Gilberto. **Planejamento: enfoque tridimensional**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/RS2010.pdf. Acesso em 08 dez 2011.

<http://jorgedaher.wordpress.com/2010/03/21/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-o-controle-da-administracao-publica-municipal/>. Acesso em 08 dez 2011.

APÊNDICE

Questionamento encaminhado aos gestores dos municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuis:

1º) Quando o município começou a aplicar os princípios da publicidade e transparência contidos na LRF?

2º) A utilização dos princípios decorre de imposição legal ou é iniciativa do município/gestor?

3º) Quais as vantagens da aplicação dos princípios da publicidade e transparência?

4º) Quais as dificuldades em aplicá-los?

5º) Como foi a implantação do sistema de coleta e alimentação de dados para consulta via rede mundial de computadores?

6º) O município sofreu algum tipo de apontamento dos órgãos de controle sobre pela ausência/insuficiência de informações de acordo com o que determina a LRF?

7º) Em caso positivo, quais as providências adotadas pelo município/gestor?

8º) Qual é o balanço/visão/opinião sobre o que é hoje exigido por Lei quanto a publicidade e transparência dos atos de gestão?

Questionamento encaminhado aos Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS:

1º) Quais critérios o TCE-RS utiliza para avaliar a prática dos princípios da publicidade e da transparência no município?

2º) Há flexibilidade na avaliação da conduta do gestor em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente aos princípios da publicidade e transparência?

Questionamento encaminhado à personalidade pública:

Como percebe e avalia as práticas, por parte do gestor, em relação aos princípios da publicidade e da transparência?

ANEXOS

ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

ANEXO B - Questionamento aos gestores municipais

ANEXO C - Questionamento aos técnicos do Tribunal de Contas do Estado

ANEXO D - Questionamento à personalidade pública

ANEXO A

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

APÊNDICE 1:**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) participante,

Sou aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor Dr. Luis Roque Klering, cujo objetivo é o levantamento de dados acerca da observância das exigências e cumprimento por parte dos municípios relativamente aos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, serão pesquisados os municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuis, com participação de gestores públicos, personalidades públicas e técnicos do TCE-RS.

A sua participação envolve o preenchimento de um questionário como membro representativo do Município de Entre-Ijuis. A participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para 55-9969-0067 (telefone de Leandro De Conti - cursista) ou e-mail leandro.conti@hotmail.com.

Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,



Leandro De Conti - Cursista

Santo Ângelo, 25 de janeiro de 2012.

Consinto em participar deste estudo



SR. ADRIANO KLAIC

Entre-Ijuis, ___ de janeiro de 2012.

APÊNDICE 1:**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****Prezado (a) participante,**

Sou aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor Dr. Luis Roque Klering, cujo objetivo é o levantamento de dados acerca da observância das exigências e cumprimento por parte dos municípios relativamente aos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, serão pesquisados os municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuís, com participação de gestores públicos, personalidades públicas e técnicos do TCE-RS.

A sua participação envolve o preenchimento de um questionário como membro representativo do Município de Santo Ângelo. A participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para 55-9969-0067 (telefone de Leandro De Conti - cursista) ou e-mail leandro.conti@hotmail.com.

Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,



Leandro De Conti - Cursista

Santo Ângelo, 25 de janeiro de 2012.

Consinto em participar deste estudo



ESTEVÃO JOAO MOOR

Santo Ângelo, 31 de janeiro de 2012.

APÊNDICE 1:**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****Prezado (a) participante,**

Sou aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor Dr. Luis Roque Klering, cujo objetivo é o levantamento de dados acerca da observância das exigências e cumprimento por parte dos municípios relativamente aos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, serão pesquisados os municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuís, com participação de gestores públicos, personalidades públicas e técnicos do TCE-RS.

A sua participação envolve o preenchimento de um questionário, na qualidade de personalidade pública – Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santo Ângelo, órgão responsável pelo controle externo no município. A participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para 55-9969-0067 (telefone de Leandro De Conti - cursista) ou e-mail leandro.conti@hotmail.com.

Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

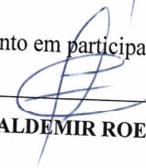
Atenciosamente,



Leandro De Conti - Cursista

Santo Ângelo, 31 de janeiro de 2012.

Consinto em participar deste estudo



SR. VALDEMIR ROEPKE

Santo Ângelo, ___ de fevereiro de 2012.

APÊNDICE 1:**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****Prezado (a) participante,**

Sou aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor Dr. Luis Roque Klering, cujo objetivo é o levantamento de dados acerca da observância das exigências e cumprimento por parte dos municípios relativamente aos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, serão pesquisados os municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuis, com participação de gestores públicos, personalidades públicas e técnicos do TCE-RS.

A sua participação envolve o preenchimento de um questionário como membro representativo do Tribuna de Contas do Estado – Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo, órgão responsável pela fiscalização nos municípios de Giruá e Entre-Ijuis. A participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para 55-9969-0067 (telefone de Leandro De Conti - cursista) ou e-mail leandro.conti@hotmail.com.

Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,



Leandro De Conti - Cursista

Santo Ângelo, 31 de janeiro de 2012.

Consinto em participar deste estudo



SR. MARIO JOSE ROCKENBACH

Santo Ângelo, 31 de janeiro de 2012.

APÊNDICE 1:**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) participante,

Sou aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor Dr. Luis Roque Klering, cujo objetivo é o levantamento de dados acerca da observância das exigências e cumprimento por parte dos municípios relativamente aos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, serão pesquisados os municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuís, com participação de gestores públicos do executivo, personalidades públicas e técnicos do TCE-RS.

A sua participação envolve o preenchimento de um questionário como membro representativo do Tribunal de Contas do Estado – Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen, órgão responsável pela fiscalização no município de Santo Ângelo. Essa participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para 55-9969-0067 (telefone de Leandro De Conti - cursista) ou e-mail leandro.conti@hotmail.com.

Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,


Leandro De Conti

Santo Ângelo, 17 de janeiro de 2012.

Consinto em participar deste estudo


SR. GERSON LUIS BATISTELLA
Adm. Gerson Luis Batistella
Coordenador Regional
TCE/RS - SRFW

Frederico Westphalen, 18 de janeiro de 2012.

APÊNDICE 1:**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****Prezado (a) participante,**

Sou aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor Dr. Luis Roque Klering, cujo objetivo é o levantamento de dados acerca da observância das exigências e cumprimento por parte dos municípios relativamente aos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, serão pesquisados os municípios de Santo Ângelo, Giruá e Entre-Ijuís, com participação de gestores públicos, personalidades públicas e técnicos do TCE-RS.

A sua participação envolve o preenchimento de um questionário, na qualidade de Gestor Público do Município de Giruá. A participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para 55-9969-0067 (telefone de Leandro De Conti - cursista) ou e-mail leandro.conti@hotmail.com.

Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,



Leandro De Conti - Cursista

Santo Ângelo, 31 de janeiro de 2012.

Consinto em participar deste estudo

SR. ELTON MENTGES



 Angelo Fabiam Duarte Thomas
 Prefeito Municipal
 GIRUÁ-RS
 Santo Ângelo, ___ de fevereiro de 2012.

ANEXO B

Questionamento aos gestores municipais



Município: Santo Ângelo

Gestor: Secretário Municipal do Planejamento

1) Quando o município começou a aplicar os princípios da publicidade e transparência contidos na LRF?

R- Em 2000, quando a lei entrou em vigor.

2) A utilização dos princípios decorre de imposição legal ou é iniciativa do município/gestor?

R- Imposição legal, com alguns casos isolados de iniciativa da administração..

3) Quais as vantagens da aplicação dos princípios da publicidade e transparência?

R- 1- Ter a comunidade e a opinião pública ao lado da administração;
2- Oportunidade do controle social ter acesso livre as informações da gestão.

4) Quais as dificuldades em aplicá-los?

R- 1- Resistência cultural em tornar público todos os atos;
2- Por haver a prática de colocar nas ações como prioridade os interesses políticos partidários.

5) Como foi a implantação do sistema de coleta e alimentação de dados para consulta via rede mundial de computadores?

R- Com bastante dificuldade, por falta de habito de uso de meios eletrônicos para armazenamento de documentos.

6) O município sofreu algum tipo de apontamento dos órgãos de controle sobre pela ausência/insuficiência de informações de acordo com o que determina a LRF?

(pensei em pedir os pareceres do TCE sobre o atendimento (ou não) da LRF).

R- Não há registro.

Estevão J. Moor
Secr. Planejamento
CREA/RS 092281

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO

Rua Antunes Ribas, 1001 - CEP: 98801-630 - Santo Ângelo - RS - Fone: (55) 3312-0100 - Fax: (55) 3312-0167
e-mail: pmsaplanej@via-rs.net / www.santoangelo.rs.gov.br



- 7) Em caso positivo, quais as providências adotadas pelo município/gestor?
- 8) Qual é o balanço/visão/opinião sobre o que é hoje exigido por Lei quanto a publicidade e transparência dos atos de gestão?
- R- A Administração cumpre somente o que a LRF exige, e sem o que há risco eminente de punição.


Estevão J. Moor
Secr. Planejamento:
CREA/RS 092281



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de

Entre-Ijuís

Rua Francisco Richter, 601
CNPJ: 89.971.781/0001-10
CEP: 98855-000
www.entreljuis.rs.gov.br
Criado pela Lei Estadual nº 8.558, de 13 de Abril de 1988

CAMINHANDO e
semeando
**JUNTOS UM
NOVO RUMO**

Município: Entre-Ijuís

Gestor: Adriano Klaic – Secretário Municipal de Administração

Quando o município começou a aplicar os princípios da publicidade e transparência contidos na LRF?

A publicação em murais e jornais já com a vigência da LRF, mas no site do Município apenas em 2010.

A utilização dos princípios decorre de imposição legal ou é iniciativa do município/gestor?

De ambos. A iniciativa do gestor foi a criação do site do Município no ano de 2010.

Quais as vantagens da aplicação dos princípios da publicidade e transparência?

A publicidade e a transparência aparecem como um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais. Isso só traz benefícios ao Município pois a população passa a ter noção da capacidade do gestor em administrar a máquina pública.

Quais as dificuldades em aplicá-los?

O custo que se tem para manter sempre os dados atualizados.

Como foi a implantação do sistema de coleta e alimentação de dados para consulta via rede mundial de computadores?

Ocorreu no ano de 2010 e ainda vem sendo aprimorada, através da contratação de empresa que mantenha todos os dados municipais atualizados.

O município sofreu algum tipo de apontamento dos órgãos de controle sobre pela ausência/insuficiência de informações de acordo com o que determina a LRF?

Apontamentos não. Sofreu recomendações do Tribunal para a aplicação de maior transparência não só das contas, mas também de todos os atos administrativos.

Em caso positivo, quais as providências adotadas pelo município/gestor?

Resposta prejudicada.



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de

Entre-Ijuís

Rua Francisco Richter, 601

CNPJ: 89.971.781/0001-10

CEP: 98855-000

www.entreljuis.rs.gov.br

Ordo pela Lei Estadual nº 8.558, de 13 de Abril de 1988

CAMINHANDO e
semeando
**JUNTOS UM
NOVO RUMO**

Qual é o balanço/visão/opinião sobre o que é hoje exigido por Lei quanto a publicidade e transparência dos atos de gestão?

O que a Lei exige ainda é muito básico e ao mesmo tempo complexo para a população entender. Deve-se facilitar a linguagem bem como ampliar a quantidade de dados a serem publicados, tais como, nomeações em concursos, contratos firmados pelo Município, diárias gastas por todos os servidores, etc. Só assim será possível orientar o gestor público no sentido de aperfeiçoar a ação estatal, visando uma transparência adequada que favoreça o exercício do controle social.

Respostas à Pesquisa de campo sobre a observância das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.- Transparência e Publicidade.

Elaborado por LEANDRO DE CONTI – Aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública da UFRGS.

Resposta aos quesitos:

- 1) Iniciou o processo a partir da Lei Complementar 101/2000, porém , com aprimoramento gradativo, utilizando-se primeiramente de suportes de outras Entidades na hospedagem de informações.
- 2) O Município já se utilizava de informações informais, através de reuniões de prestação de contas com a comunidade, ainda em cumprimento da Lei Federal 9452/97 e a partir de do ano 2000, as informações foram implementadas por imposição da LC 101/2000.
- 3) a vantagem está caracterizada pelo controle social, com redução e combate a corrupção.
- 4) Inicialmente, fato novo, muitas dúvidas, em razão da morosidade na legislação complementar normativa, o que acabou gerando atraso no processo. Os próprios Controles Internos, muitos foram instituídos a partir do ano seguinte a LC 101/2000, levando um considerável tempo até consolidar o trabalho e a compreensão da Lei.
- 5) O Município, iniciou este processo, primeiramente com parcerias com outras Entidades de suporte aos Municípios- FAMURS, CNM, mais recentemente desenvolveu site próprio-Portal de Transparência, onde disponibiliza informações de Gestão Fiscal, de Transferências Intergovernamentais e outras de interesse da comunidade.
- 6) Não houve apontamento
- 7) Não houve apontamento
- 8) Os primeiros passos de transformação, ocorreram a partir da década de 1990, quando as administrações públicas tornaram-se mais eficiente, oferecendo mais serviços e com melhor qualidade. O segundo momento ocorreu com a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo, além de dispor de elementos de preservação do equilíbrio das contas públicas e do processo da transparência dos recursos orçamentários, conseqüências do controle administrativo de forma gerencial, otimizou a máquina administrativa e elevou os conceitos dos serviços públicos no que se refere a transparência.

Centro Administrativo Bruno Edgar Schwerz

Rua Independência, 90. Centro.- Fone: (55) 3361-2000 / Fax: (55) 3361-1946
E-mail:gabinete@girua.rs.gov.br - www.girua.rs.gov.br - Girúá/RS

ANEXO C

Questionamento aos técnicos do Tribunal de Contas do Estado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SUPERVISÃO DE AUDITORIA MUNICIPAL
Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo



Em resposta aos questionamentos formulados pelo Sr. Leandro de Conti, Pós-Graduando do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), quanto à observância dos princípios da transparência e publicidade, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte dos Municípios de Giruá e Entre-Ijuis, de abrangência deste Serviço Regional de Auditoria, informo no que segue:

1º) Quais critérios o TCE-RS utiliza para avaliar a prática dos princípios da publicidade e da transparência no município?

O Tribunal de Contas tem a missão de fiscalizar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos Municípios, em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, publicidade, moralidade, eficiência e eficácia.

Como instrumento de controle da Administração Pública, o princípio da publicidade, também chamado de princípio da transparência, obriga ao gestor público a dar conhecimento à população de todos atos, contratos, processos e procedimentos realizados em sua gestão.

Cabe ressaltar que a publicidade não poderá afrontar ao princípio da impessoalidade, na hipótese de o agente público ter por fim a promoção pessoal. Tal vedação consta no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, que assim dispõe:

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

Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos ao art. 48 da LRF, passou-se a exigir de todos os órgãos da administração pública, em todas as esferas federativas, ampla transparência nos atos e fatos decorrentes de suas gestões, mediante utilização da Internet como meio de disponibilizar informações aos cidadãos.

O *caput* do Art. 48 da referida lei traz a seguinte redação, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SUPERVISÃO DE AUDITORIA MUNICIPAL**



parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (grifo nosso)

Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado do RS para fiscalização, no âmbito municipal, de que trata a LRF, estão disciplinados em Resolução. Os documentos que integram a Prestação de Contas de Gestão Fiscal dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo são:

- Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE;
- Relatório de Gestão Fiscal – RGF;
- Manifestação Conclusiva do Controle Interno – MCI.

A partir da análise das informações encaminhadas, o TCE/RS emite parecer pelo “atendimento” ou “não atendimento” das normas da Lei Federal Complementar nº 101/2000 (LRF), inclusive sobre aspectos legais ligados aos princípios da publicidade e transparência.

Com vistas ao atendimento da Lei Federal nº 12527, o Tribunal de Contas emitiu Ofício Circular GP nº 001/2012, e o encaminhou aos Prefeitos, em 06 de fevereiro de 2012, no que dispõe, destaco os seguintes termos:

Através do presente, dirijo-me a Vossa Excelência para destacar a recente promulgação da Lei Federal nº 12.527, que regulamenta o acesso a informações previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII, 37, § 3º, inciso II, e 216, § 2º, da Constituição, e que entrará em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data da sua publicação (ocorrida em 18-11-2011).

A contar da vigência da nova legislação, todos os Poderes, Órgãos e Entidades deverão observar os procedimentos e diretrizes destinados a assegurar aos interessados o direito fundamental de acesso à informação, missão que exigirá dos gestores um amplo conjunto de providências administrativas.

O Tribunal de Contas, no exercício do controle interno, visando a assegurar o cumprimento da norma em causa, igualmente examinará a sua aplicação no âmbito do Estado e dos Municípios.

....



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SUPERVISÃO DE AUDITORIA MUNICIPAL



2º) Há flexibilidade na avaliação da conduta do gestor em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente aos princípios da publicidade e transparência?

Conforme exposto no item anterior, o TCE/RS emite parecer pelo “atendimento” ou “não atendimento” das normas da Lei Federal Complementar nº 101/2000 (LRF).

Motivos que poderão levar a emissão de parecer pelo não atendimento às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à Publicidade e Transparência são as seguintes:

- a falta de publicação e divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) no jornal local ou no Diário Oficial do Município, no mural e via Internet;

- a não realização das audiências públicas de que trata o § 4º do art. 9º da Lei Federal Complementar nº 101, de 2000, bem como a falta de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- a falta de disponibilização das informações na internet, em tempo real, conforme determina o art. 48, Parágrafo Único e art. 48-A, ambos da LC Federal nº 101/2000, com as alterações introduzidas pela LC Federal nº 131/2009;


Mario José Rockenbach
Coordenador Regional, em substituição
TCE/RS – SRSA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SUPERVISÃO DE AUDITORIA MUNICIPAL
 Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen



Em resposta aos questionamentos formulados pelo Sr. Leandro De Conti, acerca dos princípios da publicidade e da transparência no Município de Santo Ângelo, tendo por base a legislação vigente, seguem as considerações pertinentes.

1) Quais critérios o TCE/RS utiliza para avaliar a prática dos princípios da publicidade e da transparência no município?

Nos procedimentos de Auditoria, de acordo com um planejamento focado em cada órgão a ser auditado, as Equipes de Auditoria elencam as prioridades de verificação, ressaltando-se o fato de que na realização das Auditorias, implícito se encontra o caráter amostral das análises. Nestas áreas tidas como prioritárias, o TCE/RS avalia todos os princípios que regem a Administração Pública (art. 37 *caput* da Constituição Federal), bem como àqueles constantes em legislações esparsas, sendo desta forma abrangido o princípio da publicidade.

Entende-se, entretanto, que “transparência” extrapola o explicitado na legislação, no *caput* do art. 37 da Lei Maior, sendo mais ampla e não sendo garantida pelo atendimento puro e simples da publicidade.

Quanto à transparência o TCE/RS realizou pesquisa junto aos jurisdicionados gaúchos objetivando verificar a amplitude das informações disponibilizadas aos cidadãos, resultando no “Ranking Transparência”, apresentando listagem dos órgãos que se destacaram, junto ao sítio do TCE/RS, na rede mundial de computadores - internet.

Ademais, o TCE/RS, por meio do *link* “Controle Social”, na página principal do seu sítio na internet, disponibiliza informações dos jurisdicionados gaúchos, possibilitando a consulta dos cidadãos à efetiva destinação dos recursos públicos dos Municípios, bem como a base de legislação destes Municípios e outras informações pertinentes.

Em razão da entrada em vigor da Lei Complementar nº 12.527/2011, de 18-11-2011, o TCE/RS estruturou uma comissão para o estudo da legislação conforme foi publicado:

BOLETIM nº 1385/2011 - SEÇÃO II O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, assinou o seguinte ato: **DESIGNANDO** os Auditores Públicos Externos **TARCISIO FRANCISCO DAL RI, ANA LUCIA XAVIER, CRISTINA ASSMANN, EDUVIGES ROGÉRIO DE SOUZA, EVANDRO TEIXEIRA HOMERCHER, FREDERICO HENRIQUE GOLDSCHMIDT NETO, SANDRO TRESCASTRO BERGUE, VALTUIR PEREIRA NUNES e VICTOR LUIZ HOFMEISTER** e o Assessor Superior da Presidência **MARCOS FLAVIO ROLIM** para, sob a presidência do primeiro, comporem a Comissão destinada ao desenvolvimento de estudos técnicos referentes à Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o acesso à informação, bem como à proposição de medidas que disciplinem sua aplicação nos âmbitos administrativo e jurisdicional deste Tribunal de Contas, com prazo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SUPERVISÃO DE AUDITORIA MUNICIPAL
 Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen



de conclusão dos trabalhos de 120 (cento e vinte) dias. Porto Alegre, 07 de dezembro de 2011. Registre-se e publique-se: TARCISIO FRANCISCO DAL RI, Diretor Administrativo. JOSÉ ALAOR SILVEIRA, Supervisor dos Serviços Administrativos.

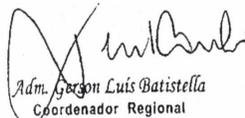
O assunto ainda se encontra em fase de avaliação pela Casa, não sendo, até o momento, aplicados procedimentos de Auditoria com este foco, junto aos Municípios atendidos pela Regional do TCE/RS de Frederico Westphalen, dentre os quais encontra-se o Município de Santo Ângelo.

2) Há flexibilidade na avaliação da conduta do gestor em relação do cumprimento da lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente aos princípios da publicidade e transparência?

O TCE/RS avalia as publicações obrigatórias pela legislação vigente, o qual denomina Análise da Gestão Fiscal, sendo que para o exercício de 2011, o prazo de entrega por parte dos Municípios, das informações relativas ao exercício de 2011 é até o dia 31-01-2012, ressaltando-se que não há flexibilização, onde os casos que não atendem a legislação originam apontamentos em Relatório de Auditoria, encaminhados a julgamento pela Casa.

Quanto à Lei Complementar nº 131, de 27-05-2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos estes voltados à transparência das gestões públicas, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da Administração Pública, ainda não foram finalizadas as análises relativas ao exercício de 2011, em razão do prazo de entrega não ter expirado.

O cidadão pode acompanhar as informações entregues pelo seu Município ao TCE/RS por meio [do link http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siapc/relatorios_recibos_envio](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siapc/relatorios_recibos_envio), de acesso irrestrito pela rede mundial de computadores – internet.


 Adm. Gerson Luis Batistella
 Coordenador Regional
 TCE/RS - SRFW
 em 24.01.2012.

ANEXO D

Questionamento à personalidade pública



Ao Senhor
LEANDRO DE CONTI
Nesta.

Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA DE VEREADORES DE SANTO ÂNGELO

Respondendo ao vosso questionamento pertinente ao trabalho de conclusão desenvolvido assim me manifesto:

A respeito das práticas de gestão no Município de Santo Ângelo-RS, mormente no que atine aos princípios da publicidade e da transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, visualizo o atual contexto encontrado de modo muito positivo, pois cada vez mais, tanto o Legislativo, quanto o Executivo Municipais, têm se esmerado na condução da máquina pública no sentido de tornar os atos político-administrativos cada vez mais visíveis ao público em geral.

A comunidade tem tido mais acesso àquilo que é realizado com o dinheiro público, tanto é que, em uma atitude voluntária, em 2009, sem obrigação legal até então, a Câmara de Vereadores de Santo Ângelo começou a publicar em seu site, além de outros assuntos, diversos dados envolvendo gastos públicos, sejam eles com diárias de modo individual, água, luz, telefone, correspondências, folha de pagamento mensal de servidores e vereadores, tudo isso visando ao esclarecimento à comunidade daquilo que é feito com o dinheiro público, de modo a possibilitar, cada vez mais, o controle do Erário pela população.

Em 2011, por sua vez, tanto Legislativo quanto o Executivo Santo-Ângelenses inauguraram, cada qual, o seu "Portal da Transparência", instrumento disponível na internet contendo todos os dados referentes a receitas e despesas dos dois Poderes. Somam-se a isso inúmeras divulgações de dados relevantes em jornais, rádios e outros meios, sempre visando ao esclarecimento à comunidade da real situação vivenciada por cada ente público.

Considero, portanto, que o Poder Público do Município de Santo Ângelo tem agido, através de seus poderes constituídos, com transparência, tornando públicos seus atos e, assim,, contribuindo, sobremaneira, para a concretização do princípio da moralidade administrativa, vetor maior da Administração Pública.

Presidência da Câmara de Vereadores de Santo Ângelo, RS, em 13 de fevereiro de 2012.

Atenciosamente,


Ver. Valdemir Roepke
Presidente

Rua Antunes Ribas, 1111
Fone/Fax: (55) 3313-2315 / 3313-2386
Cx. Postal 466 - CEP 98801-630
www.camarasa.rs.gov.br
camarasa@via-rs.net