



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

DÉBORA BITENCOURT DA SILVA FERNANDES

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
AVANÇOS E DESAFIOS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

TELÊMACO BORBA

2012

DÉBORA BITENCOURT DA SILVA FERNANDES

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
AVANÇOS E DESAFIOS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Telêmaco Borba.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

TELÊMACO BORBA

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

Lei de Responsabilidade Fiscal:
Avanços e Desafios

Por

Débora Bitencourt da Silva Fernandes

Esta monografia foi apresentada às 11 h do dia 13 de dezembro de 2012, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Telêmaco Borba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof^a. Dr^a. Maria Lucia F. Gomes de Meza
UTFPR – *Campus Curitiba*
(orientadora)

Dedico este trabalho a Deus, a grande e amada amiga Emanuelle e a minha extraordinária família.

AGRADECIMENTOS

À Deus, a quem devo tudo o que sou, pois creio que nenhum obstáculo é grande demais quando confiamos em Deus nosso Pai.

À grande amiga Emanuelle, pela amizade, pois durante toda minha vida, muitas pessoas passaram por mim, dia após dia, mas somente algumas dessas pessoas ficarão para sempre em minha memória. Essas pessoas são ditas amigas.

À minha família pela compreensão e apoio no decorrer deste curso e na etapa final da monografia, agradeço principalmente ao meu amado esposo José Agnaldo pela paciência e carinho.

Aos meus pais que me deram a vida e me ensinaram a viver com dignidade.

À professora e orientadora Maria Lucia F. Gomes de Meza, pela disponibilidade de material e pelo tempo dedicado para tornar possível a conclusão desta monografia.

O dinheiro é, acertadamente, considerado como elemento vital do organismo político, uma vez que o mantém vivo e em atividade, habilitando-o a cumprir suas funções essenciais. Se houver deficiência, nesse particular, ocorrerá um dos seguintes malefícios: ou o povo ficará sujeito a contínuos saques, em substituição a um modo mais convincente de atender às necessidades públicas, ou o governo mergulhará em fatal atrofia, não tardando muito a perecer.

(Motta, 2000, p. 21).

RESUMO

FERNANDES. Débora Bitencourt da Silva. Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e desafios. 2012. xxx f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Modalidade de Ensino a Distância, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *campus* Telêmaco Borba, 2012.

O presente Estudo de Caso apresenta uma abordagem teórico-conceitual sobre a Lei 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que surgiu da necessidade imediata de redução do déficit das contas públicas; observando os três princípios básicos da gestão dos recursos: transparência, controle e fiscalização, identificando as medidas a serem tomadas para o cumprimento de suas normas, os órgãos e mecanismos de controle interno e externo, apresentando os canais de comunicação criados pelos órgãos públicos para incentivar a participação popular e as sanções a que estão sujeitos os gestores que descumprem com as normas legais em vigor. Complementado por uma pesquisa de campo e com a aplicação de questionários, busca analisar os avanços e os desafios encontrados pelos gestores de alguns municípios do Estado do Paraná após a implementação desta Lei.

Palavras – chave: Planejamento. Transparência. Controle. Fiscalização.

ABSTRACT

FERNANDES. Débora Bitencourt da Silva. Fiscal Responsibility Law: advances and challenges, 2012. xxx f. . Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Modalidade de Ensino a Distância, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *campus* Telêmaco Borba, 2012.

This case study presents a theoretical and conceptual model for the law 101/2000 know as fiscal responsibility law, wich emerged from the immediate need to reduce the déficit in the public accounts; observing the three basic principles of resource management, transparency, control and inspection, identifying the measures to be taken to comply with its rules, organs and mechanisms of internal and external control, with communication channels created by public agencies to encourage popular participation and sanctions that are subject to managers who violate the laws in vigor. Complemented by a field survey and the use of questionnaires, seachs to analyze the progress and challenges encountered of some municipalities of Paraná after the implementation ofthis law.

Keywords: Planning. Transparency. Control. Surveillance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	10
1.2 SITUAÇÃO -PROBLEMA	10
1.3 OBJETIVOS	10
1.3.1 Objetivo Geral	10
1.3.2 Objetivos Específicos	10
1.4 JUSTIFICATIVA	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL E SEUS PRINCÍPIOS BÁSICOS.....	13
2.1.1 Medidas Institucionais Que Possibilitaram A Sua Implementação	17
2.1.2 LRF–Transparência, Controle e Fiscalização.....	18
2.1.2.1 Transparência	18
2.1.2.2 Controle.....	34
2.1.2.3 Fiscalização.....	37
2.2 A CONTABILIDADE E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	40
2.3 ASPECTOS CONVERGENTES E CONFLITANTES ENTRE A LEI N° 4.320/64 E A LRF QUE ENVOLVEM A CONTABILIDADE PÚBLICA.....	40
2.4 O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ	41
2.5 O CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	42
2.6 DAS PUNIÇÕES PELO NÃO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	44
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	48
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	48
3.2 COLETA DE DADOS	48
3.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	50
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62
ANEXOS	64

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada no governo de Fernando Henrique Cardoso e é considerada um marco no contexto de modernização institucional do estado brasileiro, que tem o equilíbrio fiscal como um de seus pilares.

A LRF introduziu, no cotidiano da administração pública, um conjunto de parâmetros e de normas destinados a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de provocar desequilíbrios orçamentários, conferindo-se especial ênfase à definição das metas de resultados entre receitas e despesas; tendo por objetivo promover a transparência e impor o controle dos gastos públicos em todas as esferas de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

A estrutura básica legal sobre regras de finanças públicas no Brasil é apresentada pela Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais para preparação, execução, contabilização e apresentação orçamentária, enquanto que a LRF foca na gestão fiscal.

A LRF é a norma orçamentária mais recente adotada pelo país e este trabalho tem como finalidade analisar os avanços e os desafios dos gestores da Administração Pública para cumprir uma lei criada há 12 anos que impõe limitações e tem como tripé a transparência o controle e a fiscalização das finanças públicas e dá ao cidadão o direito e o dever de exercer sua cidadania na mais plena acepção da palavra.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Lei de Responsabilidade Fiscal - Avanços e Desafios

1.2 SITUAÇÃO – PROBLEMA

Quais os avanços e os desafios encontrados pelos gestores da administração pública para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar os avanços e os desafios encontrados pelos gestores da Administração Pública para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, observando os princípios que devem nortear a gestão do dinheiro público, quais sejam: a transparência o controle e a fiscalização.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar quais são as principais medidas a serem tomadas para o cumprimento das normas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Identificar quais são os órgãos e mecanismos de controle interno e externo exercidos sobre os atos oriundos do gestor público.
- Apresentar os canais de comunicação criados pelos órgãos públicos para incentivar a população a participar das decisões que envolvem a aplicação dos recursos públicos.
- Apresentar as sanções a que estão sujeitos os Gestores que descumprirem as normas legais em vigor.

1.4 JUSTIFICATIVA

A LRF foi promulgada na época em que os gestores públicos tinham pouco ou nenhum controle sobre os gastos públicos; iniciavam suas obras sem recursos financeiros, sem previsão orçamentária; esvaziavam os cofres públicos ao final do mandato, transferindo a responsabilidade para os próximos gestores. Os gastos eram feitos de maneira irresponsável, muitas vezes, com o firme propósito de

inviabilizar a gestão dos adversários políticos; acarretando déficits públicos que se acumulavam ano a ano e o que é pior, sem incidir qualquer responsabilidade, fosse ela administrativa, criminal ou cível sobre o gestor de tais condutas reprováveis.

A Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF trata de uma série de princípios, regras normas direcionadas à administração pública brasileira, tendo como finalidade: fiscalizar, controlar e punir os gestores da União, Estados e Municípios que fazem mal uso dos recursos financeiros nessas esferas governamentais, além de atingir as administrações diretas, autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes, visando apurar responsabilidade perante aqueles que a descumprirem, aplicando sanções rigorosas, podendo culminar até com a prisão do infrator.

Para o profissional é importante conhecer seus procedimentos, já que o mesmo se traduz como agente efetivo de apoio e orientação ao gestor de recursos públicos, por estar em permanente contato com a legislação e com as informações contábeis, tendo as condições necessárias de informar indicativos precisos a estes gestores públicos para uma competente e segura decisão na aplicação desses recursos.

A LRF é considerada um marco no tocante a fiscalização e punição dos gestores públicos infratores; veio para moralizar a administração pública em suas três esferas, tendo também um papel de educadora desses gestores, criando uma cultura de responsabilidade que vai ter reflexos em vários aspectos da vida nacional, entre eles o reconhecimento da sociedade que será a parte diretamente beneficiada.

Hoje o desenvolvimento das atividades de um órgão público está diretamente relacionado com a qualidade do seu orçamento, primeiro como decorrência de um planejamento consistente, real e viável, que se completa com a correta observância da legislação que rege a sua execução em cujo contexto a Lei de Responsabilidade Fiscal, e segundo o princípio constante da Constituição Federal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e propriedades da administração incluindo as despesas de capital para exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, com todas as suas inovações. Possui papel de destacada importância e, assim sendo, é imprescindível que os gestores dos órgãos

públicos estejam preparados para trabalhar, levando em consideração os avanços e os desafios que virão e os já enfrentados pra cumprir a lei com eficiência sob pena de comprometer uma administração.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL E SEUS PRINCÍPIOS BÁSICOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um marco histórico na administração pública brasileira, traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição¹(BRASIL,2000).

KAHIR, (2001, p.1) defende que:

A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte. A irresponsabilidade praticada hoje em qualquer nível de governo resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação que é o mais perverso dos impostos, pois incide sobre os mais pobres.KAHIR, (2001, p.1)

O que se pretende com referida legislação, dentro de um mundo globalizado, segundo CRUZ (2001, p.9)é que a Lei de Responsabilidade Fiscal,

Mais do que punir administradores, pois há leis específicas que já tratam do assunto, objetiva corrigir o rumo da administração pública, seja no âmbito dos Estados-membros, dos Municípios, como da própria União, bem como limitar os gastos às receitas, mediante a adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e finalmente, transparência das ações de governo em relação à população, ficando os administradores públicos obrigados a ser responsáveis no exercício de sua função e sujeitos a penalidades em legislação própria, mas agora reforçadas pela Lei Complementar nº 101.CRUZ (2001, p.9)

A Lei de Responsabilidade fiscal, com redação moderna e atual, constitui-se num conjunto de normas que o administrador público deve observar quando imbuído na função de gestor dos recursos e que trata de diversos temas de vital importância quando se trata de administrar o dinheiro colocado pela sociedade à sua disposição.

Um dos importantes objetivos da LRF é estabelecer a disciplina de mercado

¹ Lei Complementar nº 101/00

Art. 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito...

para as operações de endividamento dos Estados e Municípios. Aqueles que tiverem uma gestão fiscal responsável terão crédito disponível, os que não tiverem uma gestão responsável, não terão.

A LRF em seu artigo 1º , §1º define gestão fiscal responsável como

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

O planejamento trata-se de dispositivo de vital importância para o administrador. Dentro deste conceito, dispõe-se da famosa trilogia que faz parte dos instrumentos legais de planejamento na gestão pública municipal, quais sejam:

a) O Plano Plurianual, popularmente conhecido como PPA, que deve ser o resultado de um planejamento estratégico, para um período de quatro anos, que abrangerá a realidade socioeconômica municipal, a estrutura e os recursos humanos, tecnológicos e financeiros existentes, para que os programas e as ações a serem implementados venham a ter a eficácia e a efetividade. Deve conter um diagnóstico da situação existente e estabelecer objetivos e metas a serem atingidos durante o período de sua vigência. Sempre instituído por lei, deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas referentes a programas de duração continuada.

b) A Lei de Diretrizes Orçamentárias, também conhecida como LDO, transformou-se, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, numa super lei, que irá extrair do Plano Plurianual quais as ações que serão contempladas no orçamento para cada exercício, e ainda, entre outros elementos deverá conter os anexos de Metas e de Riscos Fiscais.

SILVA, (2000, p. 16), diz que a LDO,

“... compreenderá as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.”SILVA, (2000, p. 16)

c) A Lei Orçamentária Anual, entendida também como LOA, nesta lei, e seus anexos, nada de novo poderá existir a não ser aquilo que, em linhas gerais já estavam previstos no Plano Plurianual e que, de forma mais individualizada e

normatizada já constam da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Trenta dias antes do prazo final para encaminhamento da proposta Orçamentária ao Legislativo, o Poder Executivo colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida e as respectivas memórias de cálculo. Ressaltando que

“**Receita corrente líquida** é a somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para a previdência social do empregador incidente sobre prestação de serviço de terceiros e a contribuição à previdência feita pelo trabalhador e também as contribuições para o PIS (Programa de Integração Social);
- nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência.

A respeito da receita corrente líquida, ela será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Responsabilidade_Fiscal

No capítulo que trata da receita pública, a LRF trata da obrigatoriedade da instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos e contribuições de competência constitucional do ente da Federação. Trata ainda das projeções de arrecadação e seus métodos de cálculo e das medidas de compensação quando ocorrer renúncia de receitas.

Não há mais espaço para orçamentos que se constituíam em peças fictícias, superfaturados, fora da realidade de arrecadação do ente.

No capítulo da despesa pública, o legislador aborda aspectos importantes e fundamentais na gestão dos recursos. Não há possibilidade de realização de despesas sem que as mesmas estejam previstas no Orçamento. Controle nos gastos que não poderão ultrapassar as receitas e a conclusão de projetos em andamento antes da criação de novos.

Dentro ainda da despesa pública, foram redefinidos limites para gastos com pessoal. Estes limites já existiam (Lei Complementar nº 82, de 27/03/1995 – Lei Camata), a grande novidade do Legislador constituiu na repartição dos limites

entre Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público. Todo mundo passou a ter limites, e todos, em função da Receita Corrente Líquida (RCL).

Os capítulos seguintes, V e VI, tratam das transferências voluntárias e da destinação de recursos públicos para o setor privado.

A Transferência voluntária, segundo define o artigo 25 da LRF,

“...é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Estas transferências ocorrem através de Convênios, Auxílios e Subvenções Sociais.

Para que o ente se habilite ao recebimento destas transferências, é necessário que: tenha dotação orçamentária, isto é, aquela despesa já estava planejada, e, tenha cumpridos os limites constitucionais relativos à educação², e saúde³.

O Tribunal de Contas, através de Certidão Liberatória, comprova o cumprimento, destes itens, pelo ente.

Quanto à destinação de recursos para o setor privado, esta somente poderá ocorrer através de autorização em lei específica.

Referido diploma legal estabeleceu limites de endividamento ao setor público, redefiniu dívida consolidada e mobiliária e os critérios para obtenção de novas operações de crédito, tanto internas com externas.

A gestão Patrimonial também é matéria tratada dentro da LRF, referido capítulo aborda questões com disponibilidade de caixa, preservação do patrimônio público e as empresas controladas pelo Poder Público.

O capítulo seguinte trata da Transparência, Controle e Fiscalização. Esta

² Constituição Federal

Art. 212. A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

³ Emenda Constitucional n.º 29/2000.

Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

matéria aborda questões culturais na administração pública brasileira e é por esta razão que esta monografia irá analisar os avanços e os desafios encontrados pelos gestores da Administração Pública para cumprir a Lei Responsabilidade Fiscal, observando estes três princípios que devem nortear a gestão do dinheiro público.

Segundo KHAIR (2001, p. 13 -14), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

....é a Lei Complementar que, observando o artigo 163 da Constituição Federal., estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no País. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio da ação planejada e transparente, que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal, os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas e Judiciário, bem como o Ministério Público e os respectivos órgãos da administração direta, autarquias, fundações, fundos, fundações e empresas estatais dependentes.KHAIR (2001, p. 13 -14)

2.1.1 Medidas Institucionais Que Possibilitaram A Sua Implementação

A LRF foi introduzida no Brasil, dentro de um contexto histórico. Sua promulgação ocorreu após crises de endividamento dos Estados brasileiros; recorrentes *déficits* e gastos elevados com pessoal, fatos estes que ocorreram, entre outras causas, devido à ausência de regulamentação para empréstimos junto aos bancos estaduais. Os estados contraíram empréstimos, num cenário de inflação alta e não havia por parte do banco a preocupação da análise de crédito para evitar o não pagamento.

A partir do Plano Real a economia estabilizou; mas como não haviam reformas fiscais estruturadas; a situação para os estados ficou insustentável.

O governo federal teve que intervir com processos de ajuste fiscal; realizando diversos acordos de renegociação de dívidas dos Estados, fixando metas de inflação e realizando programas de privatização de empresas públicas.

Os acordos de renegociação de dívidas tinham rígidos mecanismos de sanções para o não cumprimento das regras. A Secretaria do Tesouro Nacional passou a acompanhar as finanças estaduais; avaliando as performances fiscais para o pagamento das dívidas.

A Lei Complementar nº 82/95 conhecida como Lei Camata, foi aprovada e introduziu limites para o gasto com pessoal de 60% da Receita Corrente Líquida.

A Emenda Constitucional 19 de 1998 trouxe uma série de medidas para reduzir despesas e melhorar a gestão de pessoal no setor público, através de reformas administrativas.

A questão da boa gestão do gasto público culminou no projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, em meados de 1997. Em 1999 apresentou-se o projeto ao Congresso Nacional. Muitas modificações foram feitas até se chegar ao formato sancionado em 4 de maio de 2000. Sua estrutura central foi preservada.

2.1.2 LRF –Transparência, Controle e Fiscalização

Ao incluir no texto dispositivo que trate da transparência, controle e fiscalização, entendeu o legislador que este assunto guarda relação com o tema finanças públicas, de que trata o inciso I, do art. 163, da Constituição Federal, sendo então objeto de Lei Complementar. Desta forma, o âmbito de aplicação das normas instituídas neste artigo atinge a todos os entes da Federação, e, em cada um deles, aos órgãos e às entidades que compõem a respectiva administração pública, já que, a LRF tem uma característica de norma nacional, em compasso com o disposto no inciso I, do art. 24 da Constituição Federal, segundo o qual é competência da União estabelecer normas gerais em direito financeiro.

Mecanismos de transparência e controle da administração pública são recentes na legislação. Temos que encarar como um processo lento e gradual que somente terá êxito em definitivo quando a sociedade entender que sua participação é importante e quando gestor público tiver consciência de que está à frente do cargo por vontade da população que o elegeu e que o respeito por essa sociedade é fundamental para que sua gestão tenha êxito, pois nem sempre a vontade do gestor é a mesma do cidadão.

2.1.2.1 Transparência

Podemos entender a transparência como um princípio constitucional, segundo SILVA (2003, p. 163), o princípio da transparência fiscal:

É um princípio constitucional implícito. Sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade. Dirige-se assim ao Estado como à sociedade, tanto aos organismos financeiros supranacionais como às entidades não-

governamentais. Baliza e modula a problemática da elaboração do orçamento e da sua gestão responsável, da criação de normas antielisivivas, da abertura do sigilo bancário e do combate à corrupção. SILVA (2003, p. 163)

Entendemos com isto que a aplicação da transparência possibilita a ampliação dos controles da Administração Pública aos cidadãos e aos órgãos da sociedade civil.

Ainda segundo SILVA (2003, p. 165):

A experiência tem demonstrado que os controles estatais não são suficientes para garantir uma reta administração pública, além de serem, eles próprios, burocratizados e dispendiosos.

Por outro lado, os controles, quando abertos à sociedade através de instrumentos participativos, são mais eficientes, pois multiplicam o número de fiscais sem ônus para os contribuintes.

Estes controles sociais, que tanto podem estar difusos na sociedade, ao alcance de qualquer indivíduo, mesmo sem ser cidadão, como concentrados em organizações especificamente credenciados para realizá-los, superam em eficiência e economicidade as pesadas soluções burocráticas ainda hoje empregadas, até por inércia histórica, para o exercício de controles setoriais, como ocorre com muitos dos existentes para fiscalizar setores como a contabilidade pública, as licitações e os contratos administrativos.

Como decorrente proveito, a transparência substituiria com vantagem o formalismo, com tão bem observou Augustín Gordilho exatamente a propósito do estudo das licitações na Argentina, propiciando uma ampliada aplicação da sanatória para superar meras irregularidades, que geralmente importariam declarações de nulidade em arrastados processos administrativos e judiciais para alcançar-se um resultado definitivo com prejuízo, em última análise, não só para a administração, como para todos os administrados. SILVA (2003, p. 165)

Indiretamente a LRF surgiu em função de orientação e até de pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI), que tem defendido, em seus países membros, a adoção de métodos e práticas transparentes. Para isso, vem difundindo os mais variados códigos e padrões de transparência e conduta, um dos quais, O Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios, que contém dispositivos que, aparentemente, serviram de base para a redação dos arts. 48 e 49 da Lei. Na visão do FMI, contida neste documento:

A transparência fiscal representaria uma importante contribuição à causa da boa governança, pois promoveria um debate público mais bem informado sobre a concepção e os resultados da política fiscal, ampliaria o controle sobre os governos no tocante à execução destas políticas e assim aumentaria a credibilidade e a compreensão das políticas e opções macroeconômicas por parte do público. Num ambiente de globalização, a transparência fiscal reveste-se de considerável importância para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento de alta qualidade. Este,

contudo, é apenas um dos aspectos da boa gestão financeira pública; é mister dar atenção também ao aumento da eficiência da atividade governamental e ao estabelecimento de finanças públicas corretas.

No que diz respeito à aplicação do princípio da transparência quanto à preparação, execução e controle do orçamento, as sugestões do FMI são: a apresentação, juntamente com o orçamento, de relatório fiscal e econômico, com a inclusão de objetivos e prioridades da política fiscal e um sumário da projeção econômica, bem como a qualidade dos investimentos com base na sustentabilidade fiscal.

Percebe-se claramente que a transparência na gestão fiscal é política que vem sendo adotada, senão no mundo inteiro, principalmente nos países membros do FMI por orientação deste.

A grande questão que hoje se debate é justamente de que forma incorporar esta transparência na gestão pública, quais os mecanismos que o ente pode utilizar na sua administração para torná-la transparente.

Para o Ex-ministro Pedro Parente, a transparência definida pela Lei é mais importante do que as punições que possam vir a ser impostas aos infratores.

“Queremos chamar a atenção para o fato de que, embora o item das punições seja necessário, entendemos que o que terá mais efeito é a transparência, e isso é comprovado pela experiência internacional. Exigir a transparência, isto é, exigir que os documentos divulgados pelos Estados, Municípios e o Governo Federal sejam claros, simples, de fácil compreensão, dizendo o que de fato está acontecendo na gestão fiscal é que vai promover melhoras na gestão fiscal do País.” (Parente, 2000)

Dentro deste conceito, passamos a enumerar os diversos mecanismos que o gestor público tem à sua disposição para incorporar a transparência na Gestão Municipal.

a) Audiências Públicas

SANTOS (2003, p. 108), traz uma definição de audiência pública como sendo:

“o instituto de participação administrativa, na modalidade consultiva, facultada a indivíduos e a grupos sociais determinados, que legitimam a ação administrativa, formalmente disciplinada em Lei, por meio da qual se exerce o direito de expor preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão dotada de maior aceitação consensual”. SANTOS (2003, p. 108)

Está ainda inserida no rol de mecanismos e instrumentos de participação dos cidadãos na esfera administrativa, ao lado da coleta de opinião, debates e

consultas públicas, colegiados e diversas formas de cogestão (SANTOS, 2003, p.108).

Ainda segundo SANTOS (2003, p. 109), é mediante a realização das audiências públicas que:

...o cidadão é ouvido e pode opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade, permitindo que sejam institucionalizados os mais diversos tipos de processos administrativos envolvendo decisões concernentes a serviços públicos e ao ordenamento econômico e social. Sempre que houver envolvimento de interesses coletivos e difusos é possível a utilização de audiência pública, uma vez que tal instituto guarda estreita correlação com a participação popular e mais restritamente com o controle social. SANTOS (2003, p. 109)

Poderíamos chamar tanto de audiências públicas como de consultas públicas, e registram-se, bons exemplos na legislação recente. O artigo 39 da Lei 8.666/93 instituiu audiência pública em licitações de determinado porte. O dispositivo vem sendo observado pelos órgãos licitadores com grande receptividade por parte dos públicos destinatários.

No que se refere ao Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o artigo 31 da Lei 9.784, que regula o processo, prevê a consulta pública quando a matéria do processo envolve assunto de interesse geral.

Quando trata de audiência pública nos processos licitatórios, FILHO (1998, p. 360), define nos seguintes termos:

“ A audiência pública é um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa. Não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas de proteger o interesse público, objetivamente. Logo, a ausência ou invalidade da audiência acarreta nulidade do procedimento licitatório”.FILHO (1998, p. 360)

Percebe-se que há legislações em diversas áreas que determinam audiências públicas, conforme pode-se verificar a seguir:

A Lei Federal n.º 8.689/93, em seu artigo 12, determina que o gestor do Sistema Único de Saúde apresentará, ao Conselho de Saúde correspondente e em audiência pública nas câmaras de vereadores relatório detalhado sobre os serviços de saúde.

Legislação que trata do meio ambiente determina a realização de audiência pública antes da concessão de licença para construção de qualquer empreendimento que tenha impacto ambiental. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deverá ter resposta para todas as questões levantadas na audiência, se não tiver ainda, terá que conter. Nenhuma questão poderá ficar sem resposta, sob pena

de embargo do empreendimento por iniciativa de qualquer cidadão. Tem amparo Constitucional no art. 225 que considera o patrimônio ambiental como bem de uso comum do povo, logo, se torna necessário possibilitar o acesso popular aos instrumentos da política de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. E, tem amparo legal nas Resoluções do CONAMA n.ºs 009/87 e 237/97.

A FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul, em sua página na internet, define este tipo de audiência pública como sendo:

“...procedimento de consulta à sociedade ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou que estejam potencialmente afetados pelo projeto. A audiência pública faz parte dos procedimentos do processo de avaliação de impacto ambiental, como canal de participação da comunidade nas decisões em nível local.”

O § único do art. 48 da LRF diz que:

“A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;”

Significa que a realização dessas audiências deve ocorrer tanto no Executivo quando da elaboração do PPA, LDO e LOA, quanto no Legislativo por ocasião da discussão destes diplomas legais. E não basta apenas a realização das audiências apenas para cumprir o dispositivo legal, o Tribunal de Contas exige que o ente demonstre de que forma incentivou a participação popular, inclusive tendo e sendo o ente obrigado a enviar cópia do órgão oficial onde fez a convocação para a realização destas audiências.

Tratando ainda sobre o tema, SANTANA (1998, p. 166-167) nos ensina:

“... a Câmara Municipal, quando estiver trabalhando o orçamento, deve proceder a audiências públicas e convocar as associações representativas da sociedade para que participem do planejamento municipal”, para isto, afirma ainda o professor SANTANA, ...o procedimento de elaboração legislativa orçamentária deve diferir um pouco daquele procedimento ordinário previsto para a feitura das demais normas jurídicas locais.”SANTANA (1998, p. 166-167)

A audiência pública também está prevista no § 5º do art. 9º da LRF que obriga o executivo municipal a realizar audiência pública, na sede do Legislativo Municipal para avaliação do cumprimento das metas fiscais. A lei não se restringe apenas a exigir do administrador o planejamento, a elaboração do orçamento somente após a projeção da receita (art. 12 da LRF), a elaboração do anexo de Metas e Riscos Fiscais na LDO, mas obriga-o a prestar contas a explicar se as

metas foram atingidas ou não e por que.

As reuniões que envolvem a sociedade, tanto de forma organizada como individual, para elaboração do chamado Orçamento Participativo, também podem ser definidas como audiências públicas, não em caráter obrigatório, mas voluntário por parte do administrador.

Por se tratar de assunto de extrema importância, passamos a tratar em seguida do mesmo de forma mais ampla e individualizada.

b) Orçamento participativo

O orçamento participativo é o instrumento político-administrativo de gestão compartilhada, respaldado na deliberação popular de assembleias comunitárias, com vistas a decidir sobre a aplicação dos recursos orçamentários destinados ao atendimento de demandas populares.

Segundo VAZ (2000, p. 2), através do orçamento participativo

“... é possível aos cidadãos participarem das decisões de investimento do Governo Municipal, se tornando assim, um dos mecanismos mais importantes de democratização da gestão municipal”.VAZ (2000, p. 2)

O orçamento tradicional resulta de um processo, legalmente concebido, em que só a vontade do Executivo é expressa no projeto de lei encaminhado ao Legislativo, que com pouca ou quase nenhuma possibilidade de alterar a proposta inicial, aprova esta. Nessa concepção, o povo, seja diretamente ou através de seus representantes, não é chamado a participar da definição do gasto público. De modo diverso, o orçamento participativo tende a definir as prioridades de gastos eleitas pela sociedade. Através de fóruns de discussão, as comunidades legitimamente representadas elencam suas necessidades sociais, e a partir de uma escala de prioridades; a aplicação dos recursos públicos são definidas em nível de projeto ou atividade.

SANTOS (2003, p. 106), quando trata do orçamento participativo nos explica que:

As experiências brasileiras, relativas à participação popular na elaboração do Orçamento Municipal, têm demonstrado ser esta uma forma mais democrática de decisão e que dá maior segurança ao Poder Público no tocante ao planejamento e distribuição dos recursos em benefício da maioria. O aspecto da participação popular é amplo, indicando-se com a elaboração orçamentária, onde as despesas públicas recebem os

contornos iniciais, até a efetiva execução das despesas aprovadas, de tal forma que o controle social prévio assegure a plena efetividade dos gastos a serem efetuados. SANTOS (2003, p. 106)

Conclusivamente, pode ser afirmado que orçamento participativo é uma forma primorosa de inserir grandes idéias em um modelo de pequeno porte, barato e ágil, no qual pode ser identificado o efetivo exercício da democracia direta. Nele o povo atua no centro dos debates e participa até as últimas instâncias da elaboração e execução das leis orçamentárias e de planejamento.

c) Ouvidorias

Atualmente, a missão do ouvidor é representar os cidadãos nos seus contatos com as autoridades, bem como combater os abusos de poder e o mau exercício do governo.

No Brasil, a ouvidoria surgiu através de Lei no Estado de São Paulo em 1999.

A Ouvidoria Pública é um importante canal de comunicação da sociedade com o Poder Público. Segundo VAZ (2000, p. 5)

“... é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. É um canal de comunicação direta entre o cidadão e a prefeitura”. VAZ (2000, p. 5)

Não só nas prefeituras, mas em qualquer nível de governo, é necessária vontade política e consciência dos governantes de que os cidadãos devem ter formas de contato com as autoridades, que a consolidação da democracia depende do estabelecimento destes canais de comunicação e principalmente de solucionar as questões apresentadas nas reclamações.

O ouvidor do município não vai resolver as questões, mas vai estabelecer um sistema de registro delas, o encaminhamento a quem de direito e o acompanhamento da solução. O cidadão precisa de resposta, seja ela favorável ou não. A solução nem sempre será positiva para o reclamante, mas deve existir, seja ela qual for sob pena do sistema cair em descrédito.

No entanto, segundo OLIVEIRA (2002, p. 2),

“A Ouvidoria Pública, funcionalmente independente, não contenciosa, não substitui com sua ação a efetiva atuação da administração pública, porém, ao fomentar o seu agir, revela a projeção ética que orienta um governo e assume o respeito ao poder do cidadão comum.” OLIVEIRA (2002, p. 2)

A grande vantagem da ouvidoria é o tratamento igualitário a todos os cidadãos, é o fato de proporcionar aos menos privilegiados acesso aos mistérios da administração pública. Instrumentos que sejam realmente para o público. Uma porta aberta para a participação popular através da reivindicação; um celeiro de recomendações para a melhoria do serviço público; um espaço na esfera pública de respeito ao ser humano.

Para o administrador público, a ouvidoria pode ser vista como uma faca de dois gumes, por um lado, estabelece um canal de comunicação com o cidadão na tentativa de fazer valer o exercício da cidadania, por outro lado, demonstra claramente as mazelas da administração.

O ouvidor deve ter poder de requisitar informações e processos junto a todos os órgãos da prefeitura. Deve ter amplos poderes, pois visa proteger o cidadão comum das ilegalidades, abusos, erros e injustiças cometidas pelo Estado, funcionando não só como canal apolítico, imparcial e independente para apuração de reclamações daqueles que se julguem por ele prejudicados, mas também como ponto de partida para o aperfeiçoamento do serviço público.

A Ouvidoria Pública é basicamente um instituto do direito administrativo de natureza impessoal, formalmente vinculado ao Legislativo ou Executivo, destinado ao controle da administração, e, nessa condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão.

A medição da eficiência da ouvidoria pública é a melhoria do serviço público e conseqüente diminuição das reclamações.

d) Conselhos Municipais

Instrumento importante de transparência dentro da administração pública são os conselhos municipais, assim entendidos como órgãos consultivos e de assessoramento, formados por entidades governamentais e não governamentais representativos e com atribuições específicas em cada área. Os conselhos fortalecem e ampliam a participação popular nas diversas áreas da administração.

Os Conselhos Municipais são instituídos por Lei específica e num passo seguinte são constituídos os seus membros, sejam através de nomeação direta, de indicação pelas entidades ou através de eleição, feita mediante a realização de

conferências municipais, mais especificamente para indicação dos membros dos conselhos municipais de saúde e assistência social.

O sistema político vigente obriga os municípios a instituírem, pelo menos, dez conselhos diferentes, que são eles:

Conselho Municipal de Saúde

Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento do Fundef -

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conselho Municipal de Assistência Social

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

Conselho Municipal de Educação

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

Conselho Municipal do Meio Ambiente

Conselho Municipal de Desenvolvimento

Conselho Municipal de Alimentação Escolar

Podem existir outros Conselhos, mas, obrigatoriamente, os municípios terão que instituir estes, que sempre são consultados e necessitam dar aval nas solicitações de transferências voluntárias, sejam elas convênios, auxílios ou subvenções sociais.

Segundo VAZ (2000, p. 2), os Conselhos Municipais “São instrumentos de democratização da Gestão, e como conseqüência, do Estado, contribuindo para que haja maior participação na elaboração das políticas públicas.” Nobre professor ensina-nos ainda que,

“o funcionamento efetivo dos Conselhos significa maior transparência na gestão, porque permite um acompanhamento mais próximo por parte da sociedade, das ações de governo. Com isto ficam dificultadas as práticas clientelistas e o uso dos recursos públicos para fins particulares dos administradores públicos e de setores a eles associados.”VAZ (2000, p. 2)

Na composição destes conselhos, é importante que haja uma ampla participação da sociedade representada das mais diversas formas para que não fique apenas dentro das indicações do prefeito. Conselhos formados dentro da mesma “panela” da administração tendem a atender apenas ao clientelismo. Processo eleitoral na indicação dos membros talvez seja a forma mais apropriada da composição dos mesmos, desde que seja dada ampla oportunidade de inscrição de candidatos para os referidos cargos.

É importante que os conselhos participem da elaboração dos planos de governo dentro das respectivas áreas de atuação. Os membros destes conselhos, por fazerem parte da sociedade e estarem mais próximos dela, têm condição de oferecer ajuda importante na elaboração destas políticas, direcionando as mesmas para os verdadeiros anseios dos cidadãos. Portanto, o papel dos conselhos não é só fiscalizar depois que os recursos foram aplicados, é assumir compromisso de elaboração, execução e resultados de políticas públicas, é estar engajado no meio social em que vivem.

e) Publicidade da Execução Orçamentária e da Gestão Fiscal

A Constituição Federal de 1998, no artigo 165, § 3º, tratava da publicação do relatório resumido da execução orçamentária, obrigando, o Poder executivo a fazê-lo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

A grande dificuldade era, quais os dados que deveriam constar deste relatório, a receita deveria ser por categoria econômica, por alínea, até que nível? E a despesa, deveria ser por função de governo, por categoria econômica? Os dados seriam só do bimestre em questão, do bimestre e acumulado no exercício, acumulado nos últimos doze meses, acumulado só do exercício? Não havia uma padronização destes relatórios e cada município o fazia da forma que entendia ser a correta.

A primeira iniciativa no sentido de divulgar de forma padronizada dados da execução orçamentária surgiu com a Lei Federal n.º 9.755 de 16 de dezembro de 1998, que *dispunha sobre a criação de "homepage" na "Internet"*, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações relativas à execução orçamentária de todos os entes públicos. A lei entraria em vigor cento e oitenta dias após a publicação da mesma.

O Tribunal de Contas da União, através da Instrução Normativa n.º 28 de 05 de maio de 1999, estabeleceu regras para a implementação da homepage “contas públicas” e da Portaria n.º 275 de 14 de dezembro de 2000 tratou exclusivamente dos dados e informações dos Municípios adequando os elementos que deveriam ser colocados disponíveis para acesso.

O Tribunal de Contas da União não fiscaliza o cumprimento desta norma pelos Municípios, não há qualquer punição ao administrador que não dispuser seus

dados lá. Por isso, nem todos os municípios estão cumprindo esta determinação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 48, fala da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público dos planos, orçamentos, lei de diretrizes, relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

A grande novidade, no entanto, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é a instituição de dois tipos de relatórios e as formas de publicação. Os artigos 52 e 53 que tratam do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e os artigos 54 e 55 que tratam do Relatório de Gestão Fiscal.

O § 2.º do Artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União.

A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, através de Portarias, é quem estabelece estas normas hoje. A padronização dos conceitos, definições, regras e procedimentos contábeis devem ser observados por todas as esferas de Governo.

Através de Manuais, editados em outubro de 2002, a STN – Secretaria do Tesouro Nacional definiu exatamente quais são os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal, qual a periodicidade dos mesmos, pois os municípios com menos de 50.000 habitantes tem tratamento diferenciado dos demais, e quais deles deverão ser publicados no órgão oficial do Município. Os Relatórios são:

1) Relatório Resumido da Execução Orçamentária

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de demonstrativos, os mais variados que passamos a enumerar em seguida e que são o resultado da execução orçamentária, receita e despesa, nas suas mais diversas formas e modalidades.

O artigo 52 da LRF finalmente vem regulamentar o § 3.º do art. 165 da Constituição Federal, e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto dos seguintes Demonstrativos:

Anexo I – Balanço Orçamentário

Anexo II – Execução da Despesa por Função e SubFunção

Anexo III – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

Anexo V – Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio

Anexo VI – Demonstrativo do Resultado Nominal

Anexo VII – Demonstrativo do Resultado Primário

Anexo IX – Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão

Anexo X – Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Anexo XI – Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital

Anexo XIII – Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência

Anexo XIV – Receita de Alienação de Bens e Aplicação de Recursos

Anexo XVII – Receitas de Impostos e Despesas Próprias com Saúde

Embora a relação de demonstrativos seja extensa, a obrigatoriedade de publicação bimestral, para os municípios com menos de 50.000 habitantes resume-se apenas aos Anexos I e II. E, para os demais municípios, além destes, os Anexos III, V, VI, VII, IX, X e XVII.

Apesar da não obrigatoriedade da publicação de todos os Anexos, todos, sem exceção, inclusive os sem movimento deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas e farão parte da Prestação de Contas.

Por se tratarem de demonstrativos técnicos, dentro das normas contábeis em vigor, usando toda a codificação e terminologia desta, são de difícil compreensão, e, a partir do exercício de 2003, por determinação do STN, todos os demonstrativos são em R\$ MIL.

2) Relatórios de Gestão Fiscal

Além dos relatórios que já tratava o § 3.º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade instituiu o Relatório de Gestão Fiscal. Os artigos 54 e 55 da LRF definem quais são estes relatórios e quem deve assiná-los.

O Relatório de Gestão Fiscal é composto por demonstrativos mais gerencias, todos provenientes da execução orçamentária, mas que dela extrai dados mais específicos como despesas com pessoal, dívidas, garantias, disponibilidades de caixa entre outros.

O relatório de Gestão Fiscal compõe-se dos seguintes demonstrativos, quais sejam:

Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal

Anexo II – Demonstrativo da Dívida Consolidada

Anexo III – Demonstrativo das Garantias e Contra garantias de Valores

Anexo IV – Demonstrativo das Operações de Crédito

Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa

Anexo VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar

Anexo VII – Demonstrativo das Despesas com Serviços de Terceiros

Anexo VIII – Demonstrativo dos Limites

Os demonstrativos I a IV e VIII deverão ser publicados quadrimestralmente e os demais apenas no fechamento do exercício financeiro.

Aos municípios com menos de 50.000 habitantes é facultada a publicação do Relatório de Gestão Fiscal apenas semestralmente.

3) Escrituração Contábil

A Lei de Responsabilidade Fiscal, embora tenha trazido uma série de instrumentos, tais como: demonstrações, relatórios e formulários com o objetivo de tornar a transparência um instrumento de controle social eficaz, não conseguiu levar à coletividade a visibilidade idealizada, pois os vários instrumentos não possuem clareza ao alcance da leitura popular. É necessário que se disponha de normas voltadas a aprimorar e a acelerar os processos interativos que conduzam à formação do orçamento e à gestão participativa e tudo com o cuidado devido para evitar a hegemonia de militâncias radicais, de grupos agressivos ou de movimentos que apenas se valem dos instrumentos democráticos para impor preconceitos excludentes e ideológicos, inviabilizando o diálogo.

O que se sugere é a publicação de um conjunto de informações não apenas quantitativas monetárias, mas também quantitativas não monetárias e qualitativas, que, apresentadas em conjunto com as demonstrações financeiras públicas, possam ampliar o acesso à informação, tendo em vista a complexidade da evidenciação. Uma espécie de Balanço Social juntamente com o Balanço Orçamentário, por exemplo. Ou, os resultados através de gráficos comparativos de diversos períodos para uma visão clara do cidadão comum da evolução, seja ela positiva ou negativa.

Há que se ter em mente que a contabilidade, embora ciência de cunho

técnico, precisa atender a dois senhores. Tanto o Administrador Público como a sociedade, que possa ter acesso a todas as informações em linguagem mais informal ao mesmo tempo em que, não se deixe de lado seu caráter técnico e científico, de suma importância para estudos padronizados e fornecimento de dados para tomada de decisão.

4) Portais Públicos

Quanto mais canais de comunicação se abrir para a sociedade, maior será a transparência das ações do governo municipal.

Principalmente nos municípios com menos de 50.000 habitantes, talvez a grande dificuldade resida justamente no acesso da população a estes portais, mesmo que eles existam e tenham sido concebidos de forma a prestar o maior número de informações e serviços, o percentual da população que tenha acesso aos mesmos é muito pequeno, um percentual que não atinge 10% (dez por cento).

Cabe ao poder público, no entanto, a criação de telecentros, que seria um espaço com computadores onde qualquer cidadão pudesse ter acesso a cursos de informática e ligados à rede mundial de computadores (internet). Nestes centros, além de recursos físicos, é necessário também a disponibilização de recursos humanos capacitados para uma capacitação maciça dos cidadãos à tecnologia da informação. Este sistema pode ser desenvolvido em parcerias com organizações da sociedade civil para criação de pontos de acesso e ações de capacitação para o uso.

Sobre o uso da tecnologia da informação, o professor VAZ (2000, p. 8) discorre:

A prefeitura pode implantar sistemas destinados a tornar públicas informações sobre as ações do governo municipal, os serviços públicos ou outros assuntos de interesse dos cidadãos. Desta forma, não só o acesso aos serviços é facilitado, como é possível democratizar o acesso à informação. Os efeitos multiplicadores, do ponto de vista do desenvolvimento da cidadania, podem ser consideráveis, na medida em que se consiga caminhar para uma rede de informações da qual os cidadãos e suas entidades possam participar, obtendo e compartilhando informações. VAZ (2000, p. 8)

A Lei de Responsabilidade fiscal, em seu artigo 48, *caput*, diz que, “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla

divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (grifos não originais)....” nos reporta novamente para a necessidade de se divulgarem estes relatórios, mesmo que resumidamente, em páginas municipais na internet, para amplo acesso público não se limitando somente aos cidadãos residentes naquela unidade federativa.

Nobre professor e estudioso da área pública, VAZ (2000, p. 8 – 9), nos ensina ainda que:

É preciso, para tanto, elevar as possibilidades de acesso dos cidadãos aos sistemas informatizados que lhes forneçam informações sobre o governo municipal. Possibilidade de instalação de terminais em equipamentos como escolas, postos de saúde, terminais de ônibus e a viabilização de acesso através de conexão de computadores devem ser levadas em conta para facilitar o acesso aos sistemas informatizados.

Para que todos consigam utilizar e entender seu funcionamento, os sistemas devem atender às demandas dos cidadãos usuários da forma mais rápida e precisa possível, sem exigir-lhes que enveredem pelos “labirintos burocráticos” em busca de respostas.

.....entretanto, deve haver um cuidado especial para que essas informações sejam realmente de fácil acesso, dentro do sítio da prefeitura na internet, o que exige que este seja construído levando em conta a transparência da gestão municipal como uma de suas diretrizes principais.VAZ (2000, p. 8 – 9)

Na disponibilização de informações relativas à execução orçamentária e gestão fiscal, é indispensável que, além dos relatórios técnicos instituídos pela Secretaria do Tesouro Nacional, cuja linguagem informativa é para poucos, a prefeitura deve colocar notas explicativas de fácil compreensão inclusão de gráficos comparando diversos períodos demonstrando a evolução dos índices e valores através do tempo sejam eles positivos ou negativos.

Quando da elaboração do Plano Plurianual, a Administração Pública fez um diagnóstico da situação existente nas mais diversas áreas. Diante deste diagnóstico, estabeleceu-se objetivos e metas a serem atingidas durante a execução daquele Plano. Porque não se disponibilizar ao cidadão qual a situação atual e quais os objetivos a serem atingidos, e, de períodos em períodos, fazer uma avaliação de desempenho deste plano, de forma clara, para que o cidadão comum possa entender, por exemplo, poderiam conter informações deste cunho: a mortalidade infantil, que em 2001 era de 30 para cada 1000 nascidos vivos, após um ano de

execução do plano é de apenas 24.

Dados como evasão escolar, mortalidade infantil, índice de desenvolvimento humano (IDH), analfabetismo entre outros devem constar como metas dentro do Plano, e, uma avaliação continuada proporcionaria, ao cidadão comum o acompanhamento da eficiência da administração municipal no sentido de melhora nestes índices.

Outros serviços ao cidadão que poderiam ser disponibilizados no portal dizem respeito aos serviços públicos, para que as solicitações dos cidadãos caminhassem dentro dos departamentos e este tivesse o resultado de forma fácil, sem ter que se deslocar de um departamento a outro às vezes somente para conseguir um carimbo ou assinatura. A informação deve andar e o cidadão não. E, a racionalização das informações tais como cadastro unificado facilitaria muito a vida das pessoas.

5) outras formas de transparência

Basta a vontade do gestor público para que a transparência brote naturalmente da sua administração. Além das sugestões anteriormente propostas neste trabalho, o gestor público pode utilizar-se de outros meios para colocar a sociedade ao par daquilo que acontece no município, inclusive criando mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas. Segundo VAZ (2000, p. 1), “permitir que a sociedade exerça seu direito à informação e à participação deve fazer parte dos objetivos de um governo que se comprometa com a solidificação da democracia.” VAZ (2000, p. 1)

Dentro deste conceito, o nobre professor VAZ sugere dentro outros mecanismos:

- 1) Democratização da Gestão das Políticas Públicas, onde a sociedade possa participar tanto da formulação quanto da avaliação das mesmas.
- 2) Descentralização, que é a transferência efetiva do poder decisório para os agentes locais da administração municipal, entendendo ele que, a descentralização possibilita um aumento da eficiência e da eficácia das ações do governo.
- 3) Avaliação Pública da Gestão. Há que se tornar público dados que expressem em números os resultados das ações do governo municipal.

Com uma análise mais acurada dos resultados, é possível determinar, ao longo do tempo, como evoluiu a qualidade de vida dos cidadãos.

O administrador público tem que ter a consciência de que não é dono do poder, e que a condição em que se encontra é de administrador e não de posse, para pautar sua conduta dentro dos princípios constitucionais que norteiam os caminhos que devem ser seguidos quando imbuído do poder de administrar o dinheiro posto à sua disposição pela sociedade.

O princípio constitucional implícito da transparência deve nortear os rumos da administração para que a sociedade possa exercer seu direito de fiscalizar, de tomar conhecimento e de participar nas decisões que irão afetar os rumos do município e em consequência das pessoas que escolheram aquele local para viverem e criarem seus filhos.

2.1.2.2 Controle

Dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram instituídos diversos mecanismos de controle da gestão fiscal. Estes controles devem acontecer tanto internamente como externamente.

Os próprios relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal devem servir de termômetro para medir a eficiência dos métodos de controles adotados pela administração pública.

Trataremos neste capítulo mais precisamente do controle exercido dentro da administração pública municipal, mesmo porque, o enfoque deste trabalho, embora algumas vezes se reporta a administração pública como um todo, o foco está sempre centrado no município.

* Do Controle Interno

A Constituição Federal, em seu artigo 74, foi expressa quando tratou da questão do controle externo, assim determinando: *“Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:...”*

O dispositivo constitucional trata da questão relativa ao cumprimento de

metas, avaliação de alguns princípios na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, controle das operações de crédito e apoio ao controle externo.

A norma constitucional não é estanque, o administrador público deve exercer controle de todos os seus atos. Monitoramento constante proporciona não somente o cumprimento da lei maior, mas a tranqüilidade e a segurança do gestor.

A Lei Complementar 101/00 acrescentou e detalhou este controle que o administrador deve ter. A leitura atenta da norma nos demonstra que ela se reporta aos mais variados sistemas de controle que a administração deve adotar, senão vejamos:

Primeiro, o controle das despesas com pessoal: na entrada em vigor da Lei, duas situações distintas, pelo artigo 20, no Município, 54% da receita corrente líquida para o Executivo e 6% para o Legislativo. Pelo artigo 71, chamada regra de transição, para quem estivesse abaixo dos percentuais acima, toma como base o exercício de 1999 e até 2003, o acréscimo anual não poderia ultrapassar 10%, em percentual, em relação ao ano anterior. Exemplo, se, em 1999, gastou 30% da RCL com pessoal, em 2000, poderia gastar no máximo 33% e assim sucessivamente, até 2003.

A regra de transição no mínimo estranha, penalizando o município que mantinha uma despesa com pessoal baixa, não permitindo que adequasse suas despesas com pessoal eventualmente à sua necessidade.

Segundo é o controle das despesas: pela regra do artigo 9º sempre que as metas de receita não forem atingidos, é obrigatória a adoção de medidas concretas de limitação de empenhos e movimentação financeira, visando à adequação às receitas. A falta de ação do administrador quando da ocorrência desta situação será motivo de desaprovação das contas por parte do Tribunal de Contas.

Mais uma regra estranha, a do § 3º do mesmo artigo que permite ao Executivo de certa forma “interferir” nos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público quando estes não tomarem medidas de redução de empenhos. Na prática, impossível fazer esta interferência. Poderia se pensar no em não transferir os recursos para estes Poderes, o que, com certeza acarretaria desconforto entre os mesmos.

Terceiro refere-se ao controle da execução orçamentária. Além do controle das despesas, que não poderão ultrapassar as receitas efetivamente arrecadadas, a execução orçamentária também deve ser objeto de controle no sentido de estar

sendo observadas as metas definidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, e, se todas as despesas empenhadas estão previstas na trilogia legal, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária. A Lei considera não autorizada, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas que não atendam os dispositivos legais.

O quarto é o controle da dívida e do endividamento. Foram criadas regras mais severas com relação ao endividamento dos municípios. O senado federal, através da Resolução n.º 43/2001 definiu critérios e limites para obtenção de Operações de Crédito e, a primeira exigência com relação a habilitação para a realização de uma operação de crédito é a existência de resultado primário positivo pelo proponente.

Pela mesma resolução, ficou fixado o limite de 120% da Receita Corrente Líquida o valor do endividamento total do ente. E, o valor que pode ser contratado como operação de Crédito não pode ser superior a 13% da Receita Corrente Líquida do período analisado.

O período analisado é sempre de 12 meses, definido pela Lei como exercício móvel, tomando como base o mês da solicitação e a movimentação dos 11 meses anteriores.

Além das formas expressas definidas na Lei, o Administrador deve criar mecanismos de controle que permitam uma administração tranqüila. Estudos de viabilidade, por exemplo, devem ser realizados quando da execução de uma obra. Viável a obra e desde que atenda ao tripé das Nações Unidas qual seja: economicamente viável, socialmente justo, e ecologicamente correto, os mecanismos de controle serão exercidos continuamente verificando-se a qualidade do material e da construção, os desperdícios, a observância do cronograma físico financeiro sem contar que a obra deve estar planejada desde a elaboração do plano plurianual.

Para que o controle seja eficiente, a administração deve funcionar como uma engrenagem, onde cada elemento tem sua função e não pode falhar, sob pena de prejudicar todo o processo. Maus elementos devem ser banidos da Administração.

* Controle externo

O funcionamento regular e eficiente de dois órgãos são de vital importância para que o controle externo venha a desempenhar o papel que toda a sociedade almeja nesta questão, quais sejam, O Poder Legislativo, através da Câmara Municipal e o Tribunal de Contas ambos auxiliados pelo Ministério Público.

O sistema democrático de escolha dos representantes nas Câmaras Municipais nem sempre proporciona o acesso àquele Poder das pessoas mais indicadas e competentes para o exercício da função de fiscalizador do Executivo.

Em municípios com menos de 50.000 habitantes, a maioria dos membros do Legislativo não possuem o conhecimento técnico suficiente para o exercício do cargo e também não se assessoram de técnicos com conhecimento na área para poderem exercer suas obrigações de forma a cumprir as atribuições previstas na Constituição Federal.

Por esta razão, o Tribunal de Contas, que sempre conta com um bom corpo técnico acaba suprindo esta lacuna, como órgão auxiliar da Câmara de Vereadores quando aprecia as Contas Municipais, tem feito com que seus pareceres prevaleçam quando submetidos ao Legislativo Municipal.

A própria Constituição Federal dá uma ajuda neste sentido, quando no seu artigo 31, § 2º quando determina que, o parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Embora possa ainda ser aprovado pelo Legislativo aquilo que desaprovado pelo Tribunal de Contas, o quorum de dois terços complica bastante a situação.

Notamos que a norma é justa, ao mesmo sistema é submetido tanto as contas aprovadas como as desaprovadas.

2.1.2.3 Fiscalização

Os instrumentos de fiscalização utilizados dentro da Administração Pública são os seguintes: auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos. A fiscalização, assim como o controle podem e devem ser realizados pelo controle interno das administrações, pelo legislativo, pelos tribunais de contas e pela sociedade através do controle social sempre com o auxílio do Ministério Público.

Não se pode dissociar o controle da fiscalização, ambos os procedimentos caminham juntos porque, a partir do momento que se impõe controle nos atos e procedimentos administrativos, já está se implementando uma forma de fiscalização preventiva. Diríamos que o controle deve acontecer durante os procedimentos e a fiscalização após a realização dos mesmos.

Segundo SANTOS (2003, p. 81), inspeção é:

“ o procedimento de fiscalização utilizado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e legitimidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeitos à jurisdição dos órgãos fiscalizadores”.SANTOS (2003, p. 81)

Segundo mesmo autor,

Auditoria, por sua vez, é o procedimento de fiscalização utilizado para subsidiar a instrução e o julgamento de processos de contas dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos, sempre no âmbito das jurisdições dos órgãos competentes. Assegurar a eficácia do controle; viabilizar a apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria, pensão e reforma.

... é nos processos de auditoria e de inspeção que se obtém efetivamente um diagnóstico da entidade fiscalizada, na área específica abrangida pelos exames.SANTOS (2003, p. 81)

As demandas por melhores serviços e buscas de economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos têm pautado as ações dos cidadãos, que progressivamente vêm exigindo transparência, honestidade, moralidade e excelência na Administração Pública. Por essas razões, as ações de fiscalização devem ser voltadas para o desempenho da entidade auditada, bem como na eficiência, eficácia e na efetividade das ações governamentais. Essas tendências têm se revelado por meio dos instrumentos de fiscalização a seguir descritos.

Através das auditorias de desempenho, busca-se, sobretudo, encontrar soluções para problemas que possam estar comprometendo o desempenho da instituição pública ou programa governamental. Vislumbra-se a melhoria do desempenho de instituições e a otimização da aplicação dos recursos públicos.

O Tribunal de Contas da União, por exemplo, efetua essa modalidade de controle, para a avaliação do impacto social de programas de governo inseridos no plano plurianual, a fim de oferecer análises sólidas e regulares sobre a sua execução, apontando deficiências e potencialidades.

Segundo SANTOS (2003, p. 82),

“...três abordagens podem ser realizadas ao proceder a uma auditoria de desempenho, de acordo com o problema ou as questões que se pretende examinar: análise da estratégia organizacional, análise da gestão e análise dos procedimentos operacionais. A primeira envolve, dentre outros aspectos, o cumprimento da missão definida em lei e a adequação dos objetivos estratégicos às prioridades de governo. A segunda abrange a adequação da estrutura organizacional aos objetivos da entidade e a adequação dos sistemas de controle. E a terceira abordagem está voltada para o exame dos processos de trabalho e pode envolver a análise das rotinas e procedimentos adotados e a adequação das aquisições à legislação, no que se refere a preços, qualidade, quantidade e tipo.”SANTOS (2003, p. 82)

A auditoria ambiental é o conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos aos controles da jurisdição em que se encontram.

A auditoria ambiental, por estar no rol dos direitos fundamentais, firma-se como área temática que deve ser priorizada pelos órgãos de fiscalização, visando o cumprimento de mandamento constitucional de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado – bem de uso comum do cidadão e essencial à qualidade de vida.

Segundo orientação das Nações Unidas, nenhum projeto deve ser realizado pela Administração Pública se não atender a três requisitos: ser economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente correto.

Tanto os sistemas de controle quanto os de fiscalização devem envolver a sociedade, seja ela de forma legalmente organizada ou não.

A participação popular decorre do enfraquecimento dos limites entre Estado e Sociedade. A discussão em torno do controle social tem aumentado diante da certeza de que é preciso não só que o aparato do Estado se torne efetivamente acessível á sociedade, mas também que o espaço público não se submeta única e exclusivamente ao controle e fiscalização do próprio Estado, com a total aniquilação da esfera não-estatal, entendida esta como um setor de serviços não exclusivos do Estado, em que este reduz sua participação direta e passa atuar indiretamente por meio de instrumentos de fiscalização, regulação e controle.

Vislumbra-se o surgimento de um novo padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade, no qual ficam evidenciadas a divisão de responsabilidades e tarefas, sobretudo em áreas como bem-estar, proteção ambiental, educação e planejamento urbano, tudo tendendo a amenizar o hiato que existe entre Estado e sociedade.

Para SANTOS (2003, p. 90)

“os mecanismos de participação são diretamente afetados por condicionantes da cultura política, que ensejaram o surgimento de relações clientelistas entre o Estado e o cidadão”, mas, conclui o autor que “tais condicionantes não são impeditivos ao surgimento de formas de participação dos setores populares na fiscalização das gestões públicas”. SANTOS (2003, p. 90)

2.2 A CONTABILIDADE E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Diversos artigos da LRF que introduziram alterações nas finanças públicas têm reflexo diretamente na Contabilidade Pública, visto que para o atingimento dos objetivos propostos pela lei surge a necessidade de adaptação, criação ou alteração de alguns procedimentos e demonstrativos indispensáveis à transparência na gestão fiscal.

As alterações contábeis relativas aos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito da administração pública federal são realizadas por meio da edição de normativos pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal – a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda/STN, a quem foi dada competência legislativa para o desempenho dessa função (art. 18 da Lei n° 10.180/2001 e § 2° do art. 50 da LRF).

2.3 ASPECTOS CONVERGENTES E CONFLITANTES ENTRE A LEI N° 4.320/64 E A LRF QUE ENVOLVEM A CONTABILIDADE PÚBLICA

A Lei n° 4.320/64 e a LRF, apesar de serem identificadas como os principais normativos que regem a Contabilidade Pública no Brasil, possuem poucos artigos passíveis de comparação. O Título IX da Lei n° 4.320/64, que trata da Contabilidade, por exemplo, apresenta apenas dois artigos cujo assunto também é objeto de registro na LRF. Essa ausência de tópicos comuns ou divergentes entre os dois normativos se repete praticamente em todo o texto legal.

Dessa forma, apesar de abordarem diversos temas relacionados a aspectos contábeis, muitas vezes bastante específicos e pontuais, quase não se verifica a

sobreposição de regras e normas voltadas para a contabilidade pública entre a LRF e a Lei n° 4.320/64.

Pela própria natureza e finalidade da Lei de responsabilidade Fiscal, percebe-se que não há muitos aspectos contábeis tratados na referida lei. O quadro acima buscou mostrar isso, bem como trazer alguns aspectos orçamentários que para atendê-los a Contabilidade foi afetada.

Comparando os dois instrumentos legais identifica-se que houve mais aspectos convergentes entre a Lei n° 4.320/64 e a LRF do que aspectos conflitantes. Destacando-se que os pontos conflitantes foram necessários em virtude da necessidade de se adequar a legislação aos novos anseios da sociedade e, ainda, de corrigir algumas impropriedades da legislação anterior, dando, dessa forma, maior transparência e controle aos gastos públicos.

2.4 O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

A LRF enfatiza o planejamento nos entes públicos, fortalecendo os instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 para esta finalidade, seu enfoque recai sobre o desenvolvimento das atividades financeiras, quando estabelece a necessidade das administrações públicas realizarem:

a. previsão antecipada de suas receitas que darão suporte financeiro às despesas a serem consignadas no orçamento público;

b. programação financeira estabelecendo metas de arrecadação das receitas orçadas e cronograma de desembolso para as despesas orçamentárias, com o objetivo de manter o equilíbrio entre receitas e despesas;

c. estabelecimento de metas de resultados entre as receitas e as despesas públicas por meio do resultado primário;

d. definição de metas de resultados para o endividamento público por intermédio do resultado nominal;

e. previsão nos instrumentos de planejamento de margem de expansão para as despesas públicas consideradas de caráter obrigatório e continuadas. Segundo SILVA (2004), a LRF está apoiada em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, que, em seu

conjunto, são orientadores para a implantação do modelo de informações gerenciais, pois o planejamento e o controle são instrumentos fundamentais para a geração de informações úteis não só para o atendimento da Lei, como também para auxiliar o processo decisório e conseqüentemente melhorar os demais eixos: a transparência e a responsabilização.

Os indicadores de desempenho ou de resultados, nas administrações públicas, estão definidos no programas de governo previstos no Plano Plurianual – PPA, desta forma, a execução dos programas constantes nos orçamentos anuais, por meio da realização das despesas orçamentárias, que são custeadas pela receitas arrecadadas, determina-se o grau de desempenho e/ou o resultado alcançado pelas administrações no desenvolvimento de suas atividades em prol da coletividade. Considerando-se a gestão financeira municipal como o conjunto de ações implementadas pelos municípios com o objetivo de otimizar os recursos financeiros; levando-se em conta o processo pelo qual as atividades e a prestação dos serviços públicos são realizadas nas administrações públicas municipais, que envolvem a efetivação das receitas e despesas orçamentárias, pode-se afirmar que os objetivos da LRF e os resultados planejados pelas administrações públicas municipais serão, com maior facilidade, atingidos com uma coerente gestão financeira.

2.5 O CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

No intento de combater o déficit orçamentário e, dele conseqüentemente, a dívida governamental, a Lei Complementar nº 101, de 2000 veio apresentar um conjunto de limites e condições para a gestão do dinheiro público; O desrespeito à Lei acarreta, em muitos casos, sanções administrativas e penais.

Evidente que sem a fiscalização dos Tribunais de Contas, a eficácia desta disciplina fiscal ficaria comprometida, nisso considerando os vícios prevaletentes na Administração Pública, sobretudo os fictícios planos orçamentários; a criação de despesa sem suporte de caixa; o forte aumento de gasto em período eleitoral; a falta da repartição, por Poder, do limite da despesa de pessoal; a não-limitação da despesa em momento de queda da receita, entre tantos outros desacertos.

De qualquer modo e tendo em mira as atribuições constitucionais e a experiência técnica de recursos humanos, os órgãos de controle externo afiguram-

se como os melhores guardiões da Lei de Responsabilidade Fiscal. Reforça isso ao fato de que a Lei de Crimes Fiscais determina o processamento e o julgamento de relevantes transgressões fiscais, a resultar pesada multa pessoal ao gestor; nada menos que 30% de seus vencimentos anuais (art. 5º).

Destarte, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCEPR - ao qual se jurisdicionam o Governo do Estado e 399 municípios – não vem medindo esforços para o atendimento do novo direito financeiro.

Com efeito, logo em junho de 2000, lançou um manual básico, explicando, de forma didática, todos os comandos da LRF. Esse trabalho foi largamente consultado em vários endereços eletrônicos, sendo depois reproduzido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES, entidade que, à época, articulava, em nível nacional, a divulgação da então nova lei complementar.

Em seguida, o TCEPR promoveu nestes dez anos de LRF, mais de 500 encontros pedagógicos com agentes políticos e servidores das entidades jurisdicionadas. Ainda, foi criado o Sistema de Informações Mensais – SIM AM e Sistema de Atos de Pessoal – SIM – AP, que, todo bimestre, capta números orçamentários dos jurisdicionados e, se for o caso, alerta, de imediato, os gestores quanto a riscos fiscais como superação de 90% dos limites da despesa laboral e dívida consolidada; iminência de déficit orçamentário anual; queda da receita a demandar contingenciamento do gasto; projeção de déficit previdenciário; falta de dinheiro para despesas assumidas nos oito derradeiros meses do mandato.

Diante dos resultados apresentados no ciclo de gestão governamental relativos ao período de 2000/2012, que perfazem dois ciclos completos de mandatos do Chefe do Executivo, o processo de condução da gestão fiscal dos municípios tem revelado melhorias, levando-se em conta os números obtidos na execução orçamentária (equilíbrio orçamentário), na capitalização do regime próprio de previdência, nos limites verificados na apuração das dívidas de curto e longo prazo e nas despesas com pessoal.

Contudo, em relação à dívida de longo e de curto prazo, considera o TCEPR que, embora dentro dos limites legais, a folga orçamentária produzida nesta década não obteve ainda o êxito de resgatá-las por completo, levando-os a concluir que o equilíbrio fiscal perfeito, isto é, a gestão orçamentária executada com base nas receitas do próprio exercício ainda levará mais uma década.

Mediante seus resultados, defende o órgão a continuidade do controle externo mantido em sua plenitude, imbuídos do compromisso com a sociedade, verdadeiro foco das atenções da gestão fiscal responsável.

2.6 DAS PUNIÇÕES PELO NÃO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Há apenas dois tipos de punições pelo não cumprimento das regras determinadas na LRF:

- Punição fiscal: impedimento do ente para o recebimento de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito.
- Sanção penal: resulta em pagamento de multa com recursos próprios (respeitando o limite de 30% dos vencimentos anuais), podendo o administrador ficar inabilitado para o exercício da função pública pelo período de até 5 anos com perda do cargo e a cassação do mandato e, por último, prisão.

Segundo o Professor Amir Khair, existem 11 situações de desrespeito à LRF que podem ser classificadas como transgressões fiscais, e cerca de 60 situações que levam a punições penais, entre ações e omissões. Isso porque deixar de divulgar o Relatório de Gestão Fiscal, por exemplo, constitui crime, a ser processado e julgado pelos Tribunais de Contas.

Alguns exemplos de transgressões à LRF e suas punições penais para Estados e Municípios em conformidade com a Lei 101/2000 (LRF) e Lei 10.028/2000.

Tabela 1- Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades

Infração	Sanção/Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, §1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder, ao término de cada ano, o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).
Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Conceder Garantia sem o oferecimento de Contra-garantia determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º).	Detenção de três meses a um ano (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º).	Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º).	
Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º).	Condicionalidade de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º).
Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º).	Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º).
Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Não liquidar integralmente as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano (LRF, art. 38, inciso II).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, §2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei. (LRF, art. 43, §§ 1º e 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.	Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos (Art. 359-C Lei 10.028/2000)

Um outro descumprimento da LRF que envolve sanção penal é aquela relacionada com o percurso da dívida. O Congresso Nacional é responsável pela definição dos limites e prazos para se atingir esses limites. De acordo com a proposta, após a publicação das novas resoluções, o ente que estiver acima dos limites de endividamento definidos (200% da Receita Corrente Líquida para Estados e 120% da Receita Corrente Líquida para os Municípios) terá quinze anos para se adequar aos limites permitidos, sendo que o excesso deverá ser diminuído em uma proporção de 1/15 avos a cada ano. Nos termos da Lei de Crimes, a não obediência a essa regra constitui crime contra a lei orçamentária e levará à perda da função pública e à reclusão do administrador.

O Ministério da Fazenda é o órgão competente em divulgar, a cada mês, quais os entes públicos que estão acima dos limites de endividamento (artigo 31, § 4º). Quaisquer crimes relacionados às finanças públicas não excluem o seu autor da reparação civil pelo dano causado ao patrimônio ou cofre público, levando o transgressor a responder pelo crime com base na Lei de Crimes e sofrer punição pelo ato administrativo.

Para tanto, fica de responsabilidade do Tribunal de Contas e o Poder Legislativo o julgamento das contas da administração pública no que se relaciona à LRF, crescendo a importância da transparência que deve ser empregada nesses julgamentos, para que a LRF seja vista como um instrumento eficiente para uma boa conduta dos gestores públicos.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Iniciou-se o estudo por meio de uma pesquisa bibliográfica, analisando livros e textos que tratam do assunto e posteriormente, por se tratar de uma pesquisa específica, utilizou-se a pesquisa exploratória do tipo, estudo de caso. Conforme GIL (1991, p.59) o estudo de caso é

“...um conjunto de dados que descrevem uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, em suas várias relações internas e nas suas fixações culturais, quer seja essa unidade uma pessoa, uma família, um profissional, uma instituição social, uma comunidade ou uma nação”. (GIL, 1991, p. 59).

As principais vantagens e limitações do estudo de caso apresentadas por GIL (1991) são:

- a) Vantagens: estímulo a novas descobertas; ênfase na totalidade; simplicidade dos procedimentos.
- b) Limitação: a mais grave limitação é a dificuldade de generalização dos resultados obtidos, visto que a unidade escolhida para investigação pode ser anormal em relação às outras de sua espécie, sendo assim, embora o estudo de caso se processe de forma simples, ele exige por parte do pesquisador um nível de capacitação elevado. GIL (1991, p.59)

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O objeto de pesquisa são gestores públicos municipais das prefeituras paranaenses de Rondon, São Carlos do Ivaí, Tibagi, Amaporã e Rosana.

3.2 COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados através de um questionário pré-elaborado para os fins deste, contendo 8 (oito) questões que foram encaminhadas às prefeituras por email. Das 7 instituições que receberam o questionário, somente 5 responderam.

As respostas foram todas elaboradas pelos contadores dos municípios citados.

De acordo com GIL (2008)

“o questionário pode ser definido como uma técnica de investigação social composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado”. (GIL:2008)

É um instrumento de coleta de informação, utilizado numa Sondagem ou Inquérito.

Um questionário é extremamente útil quando um investigador pretende colher informações sobre determinado tema.

Tecnicamente, questionário é uma técnica de investigação composta por um número grande ou pequeno de questões apresentadas por escrito que tem por objetivo propiciar determinado conhecimento ao pesquisador. (Gil: 2008)

A linguagem utilizada no questionário deve ser simples e direta para que o respondente compreenda com clareza o que está sendo perguntado.

O questionário apresenta inúmeras vantagens. A relação que se segue indica algumas das vantagens que tem sobre a entrevista quando elas são comparadas (Gil: 2008):

- a) Possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado por correio; via *email* ou mensagens de texto via internet;
- b) Implica menores gastos com pessoas, posto que não exige treinamento de pesquisadores;
- c) Garante anonimato nas respostas;
- d) Permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem convincente;
- e) Não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado. (Gil: 2008)

O questionário segundo GIL (2008, p.122) enquanto instrumento de pesquisa também apresenta limitações tais como:

- a) Exclui pessoas que não sabem ler ou escrever, o que, em certas circunstâncias, traduz a graves deformações nos resultados da investigação;
- b) Impede auxílio ao informante quando este não entende corretamente as instruções ou perguntas;
- c) Não oferece a garantia de que a maioria das pessoas devolvam devidamente preenchido, o que pode implicar a significativa diminuição da representatividade da amostra;
- d) Envolve, geralmente, número relativamente pequeno de perguntas, porque é sabido que questionários muito extensos apresentam alta probabilidade de não serem respondidos;
- e) Proporciona resultados críticos em relação à subjetividade, pois os itens podem ter significado diferente para cada sujeito pesquisado. GIL (2008, p.122)

O questionário é do tipo aberto pois utiliza questões de resposta aberta. Este tipo de questionário proporciona respostas de maior profundidade, ou seja, dá

ao sujeito uma maior liberdade de resposta, podendo esta ser redigida pelo próprio. No entanto a interpretação e o resumo deste tipo de questionário são mais difíceis dado que se pode obter um variado tipo de respostas, dependendo da pessoa que responde ao questionário.

Por ter carácter exploratório, esta pesquisa é classificada também como qualitativa, isto é, estimula os entrevistados a pensarem livremente sobre algum tema, objeto ou conceito. Mostra aspectos subjetivos e atingem motivações não explícitas, ou mesmo conscientes, de maneira espontânea. É utilizada quando se busca percepções e entendimento sobre a natureza geral de uma questão, abrindo espaço para a interpretação.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Os questionários respondidos fornecem informações que foram compiladas e embasam a análise dos resultados do presente estudo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após o recebimento dos questionários respondidos pelos profissionais do setor de contabilidade das prefeituras municipais, foi possível a elaboração de gráficos, os quais serviram de apoio no estudo de caso proposto neste trabalho. Seguem as questões e os resultados obtidos.

Questão n.º 01



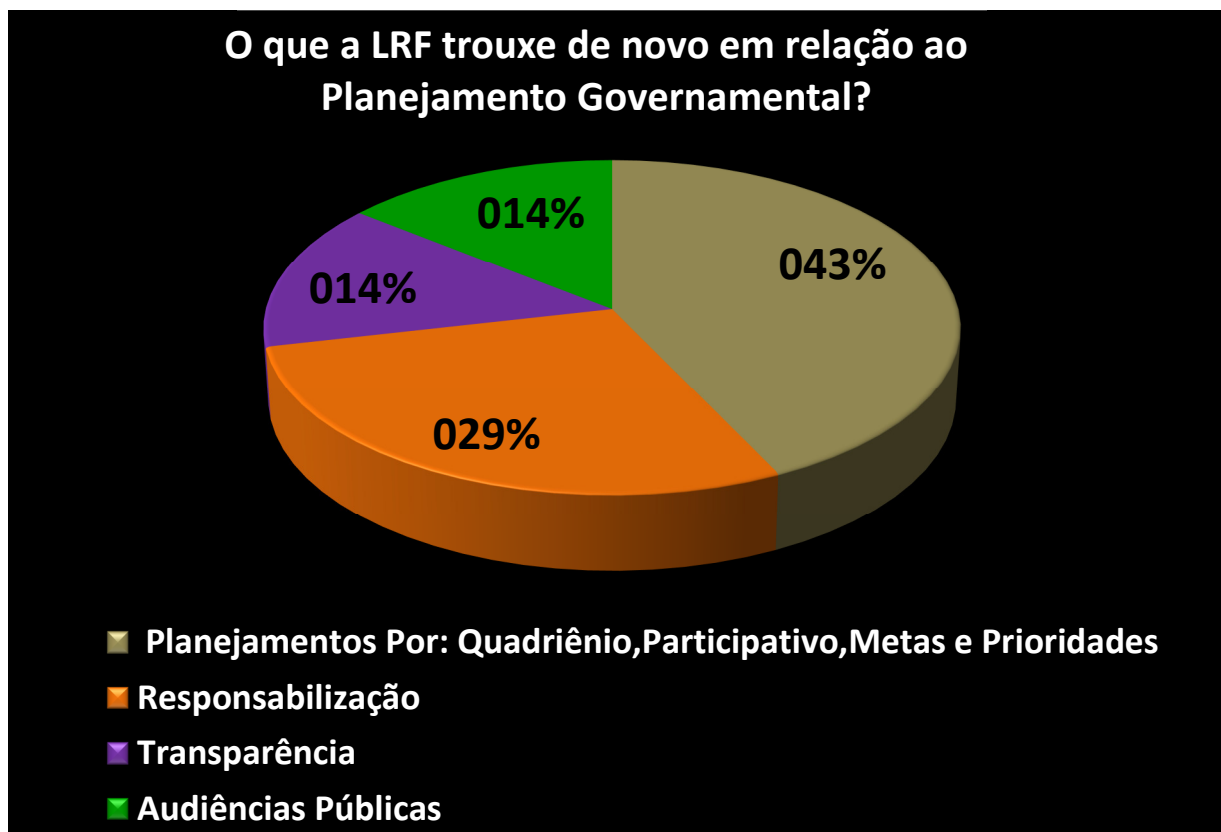
Nesta questão a resposta foi unânime, sendo que todos sabem o que é a LRF e concordam que a mesma é de suma importância pela imposição de regras, prazos e punições aos gestores que não mantêm o equilíbrio das contas públicas, visando proteção ao erário público, tendo em vista o histórico de irregularidades vivenciadas anteriormente à Lei.

Questão n.º 02



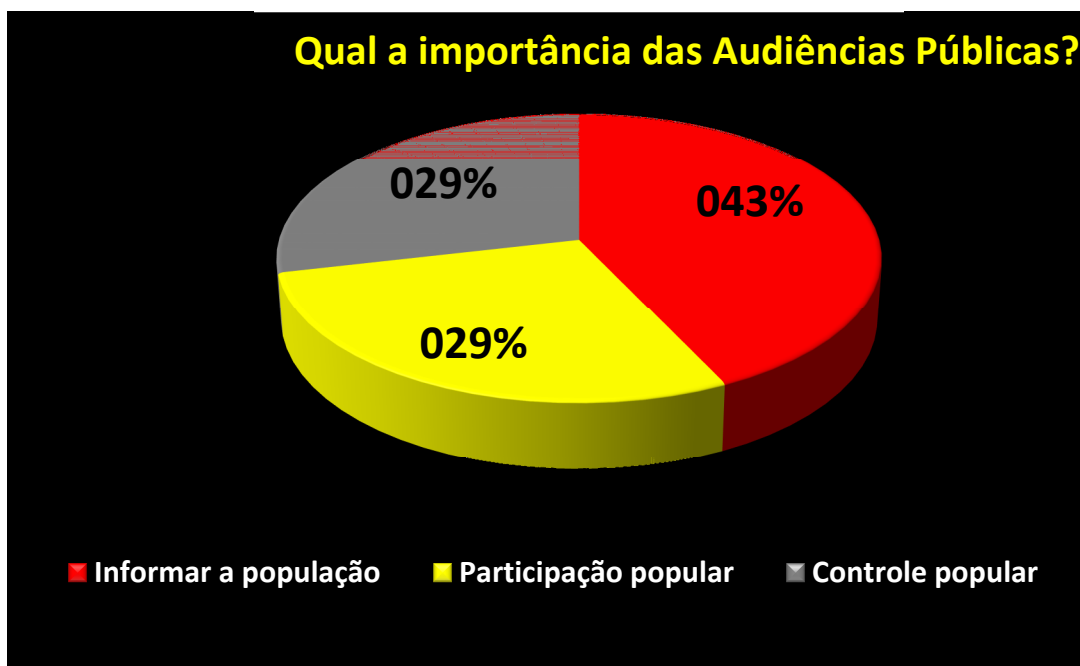
A maior parte dos entrevistados concorda que a falta de preparo dos gestores públicos é um dos maiores desafios no cumprimento da Lei e também houve a opinião de que é um grande desafio fazer com que os administradores públicos deixem transparentes os atos praticados de forma com que a população entenda o que está sendo demonstrado e saiba como está sendo conduzida a aplicação de recursos arrecadados.

Questão n.º 03



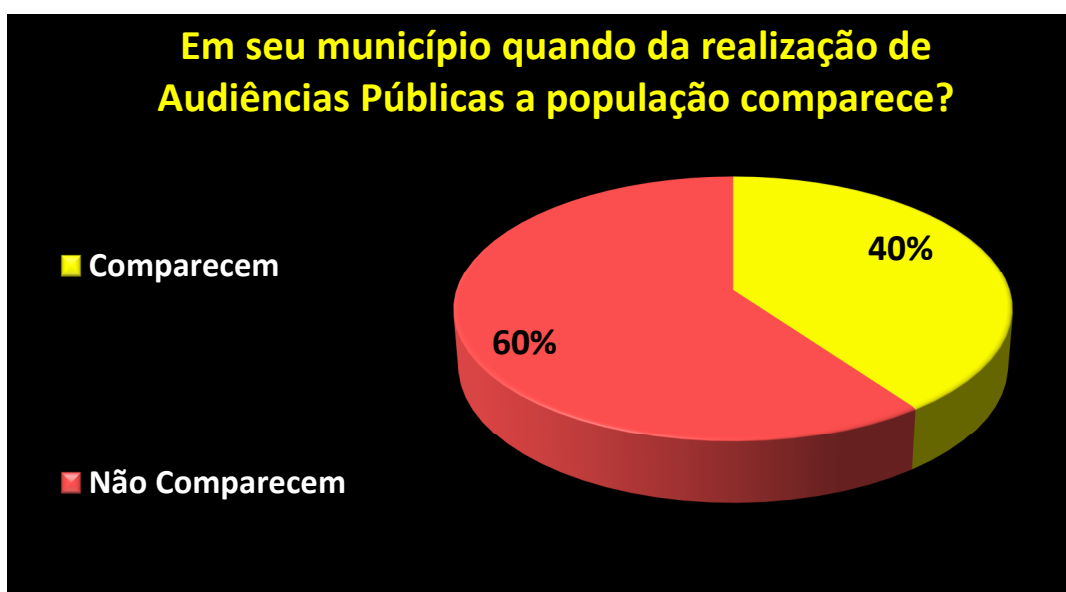
Quase a metade dos entrevistados, concorda que após a implantação da Lei até os dias atuais houve uma preocupação em planejar. Planejamento por quadriênio, o qual abrange o PPA e Audiências Públicas, nas quais são definidas o PPA, LDO e LOA); Planejamento participativo, o qual define metas e prioridades. A responsabilização pela má gestão dos recursos públicos também foi citada, e não menos importante, porém em menor número, a transparência, assim como as audiências públicas também cumprem seu papel no conjunto nominado planejamento.

Questão n.º 04

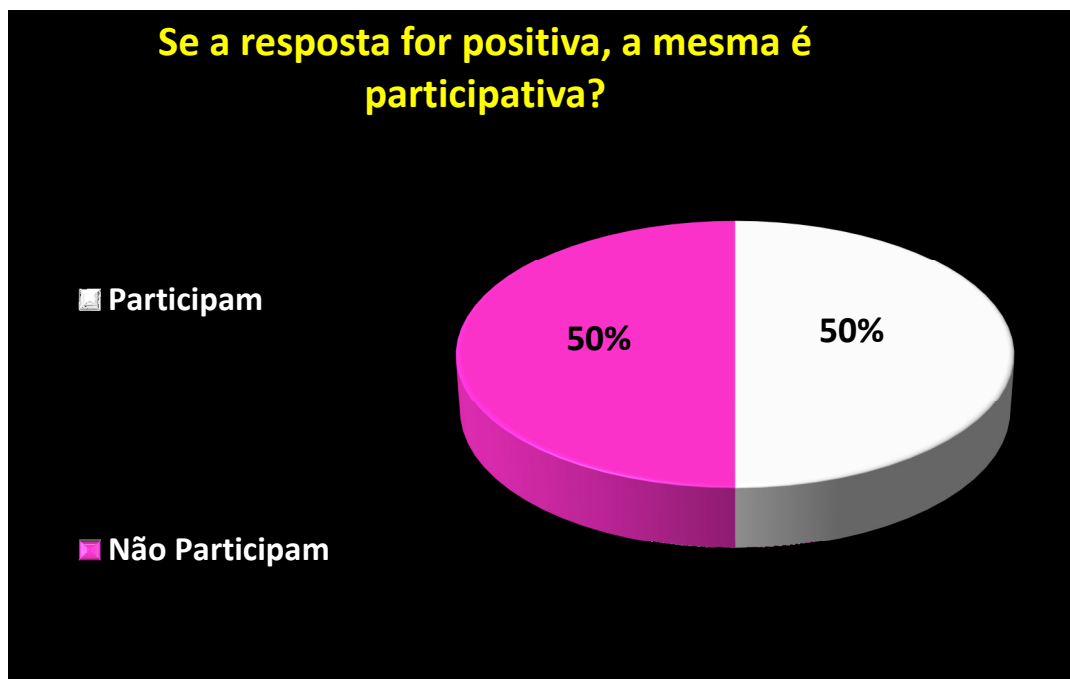


Informar a população sobre a Gestão Pública em todos os seus estágios, ou seja, planejamento, execução e prestação de contas, sendo nestas audiências o momento apropriado para que os cidadãos possam expor suas reivindicações. A participação popular tem papel importante na realização das audiências públicas, e, atrelado a esta o controle popular sobre os atos praticados na gestão pública.

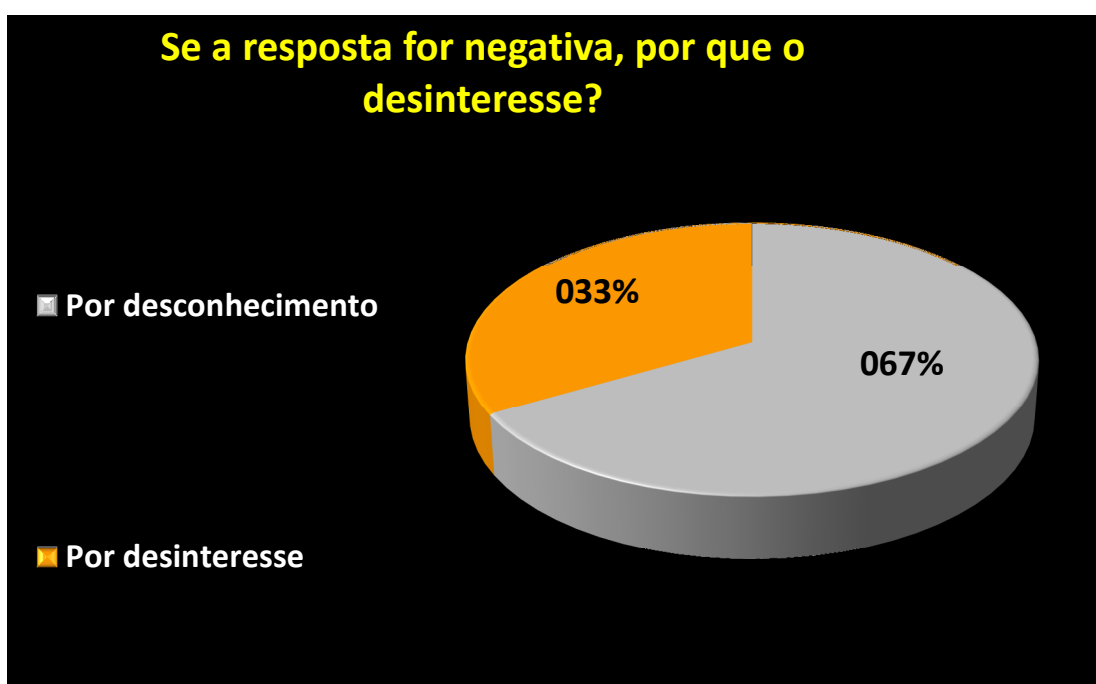
Questão n.º 05



Não há um número expressivo de comparecimento às Audiências Públicas.

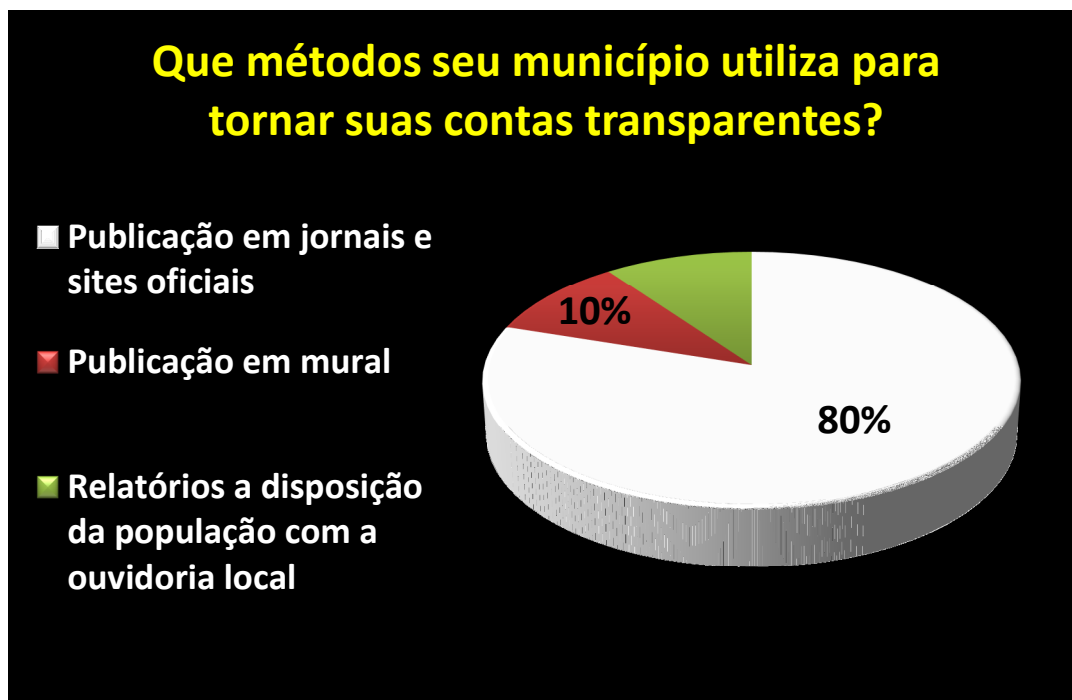


A participação ainda é tímida, pois a linguagem apresentada é técnica e muitas vezes inacessível a maioria da população, porém os que participam questionam sobre os gastos praticados pela administração com investimentos em obras e aquisições de equipamentos, e começam a tomar conhecimento de que as audiências públicas podem ser o momento apropriado para reivindicações da população.



O desinteresse pelos assuntos públicos é o maior fator do não comparecimento às audiências públicas, sendo que por vezes o desinteresse ocorre devido ao desconhecimento dos assuntos que serão expostos.

Questão n.º 06

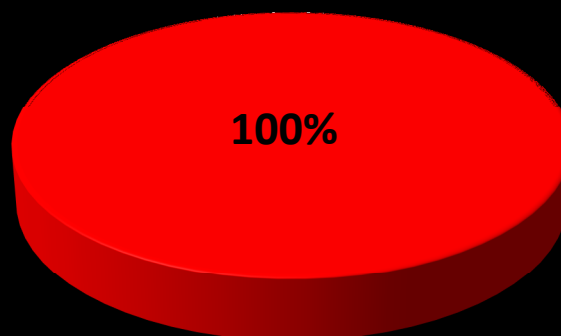


A publicação em jornal não poderia deixar de ser o método mais utilizado, pois a mesma é obrigatória. O que torna também as contas públicas transparentes é a divulgação em sites oficiais, sendo este a forma mais acessível aos cidadãos. Outras formas também utilizadas, porém em pequena escala, são os demonstrativos deixados junto à ouvidoria do município a disposição da população e em mural da prefeitura municipal.

Questão n.º 07

A LRF proíbe que o prefeito deixe débitos para o sucessor? Explique.

■ Não proíbe.

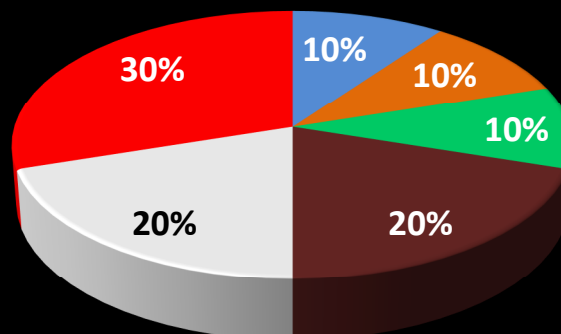


A Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe, desde que, em final de mandato a despesa esteja empenhada e haja disponibilidade de caixa para a quitação das mesmas.

Questão n.º 08

Quais os avanços da administração pública após a LRF?

- Profissionalização dos gestores
- Transparência
- Planejamento dos gastos públicos
- Melhor gestão do dinheiro público
- Fiscalização
- Controle/Disciplina orçamentária.



O maior avanço apontado pelos entrevistados foi o controle e a disciplina orçamentária; na sequência a fiscalização e a melhor gestão do dinheiro público, sendo exigido dos gestores, melhorias na qualidade de seus atos; e em menor escala foram apontados como maiores avanços o planejamento dos gastos públicos, a transparência e a profissionalização dos gestores públicos, que conforme já citado anteriormente é na realidade um dos maiores desafios após a implantação da Lei.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal atua como um código de conduta na tentativa de evitar que os administradores públicos endividem municípios ou estados e gastem mais do que arrecadem.

Em conversas informais evidenciou-se que os contadores são os que mais se preocupam com as ações dos gestores que transgridem as normas de conduta imposta pela Lei. Foram eles que responderam os questionários nos municípios analisados.

Nas respostas às questões percebe-se ainda que há falta de qualificação, de conhecimento e falta de preparo tanto dos técnicos como dos gestores para que a LRF seja cumprida integralmente.

Estes desafios apontados poderiam ser facilmente resolvidos com cursos gratuitos ofertados pelo Tribunal de Contas do Estado, várias vezes ao ano.

Muitas despesas ainda são efetivadas sem a devida previsão nos instrumentos legais, que são: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária.

E, mais uma vez, cabe aos profissionais da área contábil a difícil tarefa do controle das despesas, principalmente das despesas com pessoal, da execução orçamentária, dos controles da dívida e do endividamento; bem como trabalhar na readequação dos instrumentos de planejamento acima citados.

Avanços maiores são percebidos na área da transparência, onde todos os municípios publicam seus relatórios nos jornais e outros, divulgam-nos também em outros meios de comunicação como sites de internet, mural ou os deixam a disposição da população com o “ouvidor”.

A ouvidoria é um importante canal de comunicação entre governo e população.

As audiências públicas apresentam linguagem técnica e de difícil compreensão por parte da maioria interessada; por isto, os munícipes não participam ou o fazem timidamente.

Verificou-se aqui que os gestores cumprem a lei apresentando as audiências, mas não fazem muita questão de demonstrar didaticamente suas ações e resultados.

O orçamento, agora participativo, leva em consideração os anseios dos moradores da cidade; os gestores tentam aqui, conciliar o plano de governo e os interesses políticos com os interesses da população.

Os conselhos municipais também são instrumentos de transparência, fortalecendo e ampliando a participação popular. Em todos os municípios constatou-se que há participação efetiva dos conselheiros na elaboração dos planos governamentais nas suas respectivas áreas de atuação.

Percebe-se claramente que a participação popular na elaboração do orçamento é efetiva; mas a prestação de contas das ações, através das audiências públicas e de demonstrativos de fácil compreensão é que deixam a desejar.

A Lei Complementar 113 de 15/12/2005 denominada Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em seus artigos 7º e 8º determinou que todas as prefeituras instituíssem o controle interno até o final do ano de 2007, sob pena de desaprovação de suas contas. Cabe ao controle interno a imposição constitucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial através de auditorias, controles, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos. Para os gestores esta imposição para controlar as boas ações da Administração Pública, só cria barreiras e empecilhos tornando mais burocrático o serviço; os governantes acham que aquilo que se faz bem intencionado não precisa ser fiscalizado.

O controle externo é papel desempenhado pelas Câmaras Municipais e pelo Tribunal de Contas do Estado. Este último auxilia o primeiro com pareceres que sugerem a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a desaprovação das contas da Prefeitura. Na maioria das vezes, por falta de conhecimentos técnicos dos vereadores, prevalece a decisão do TCE-PR.

O TCE é responsável pela criação, implantação e manutenção de Sistema como: Sistema Integrado de Transferências (SIT), utilizado para acompanhamento detalhado das despesas municipais com contratações de entidades do terceiro setor para a execução de convênios, Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM), ferramenta de controle mensal dos gastos dos municípios paranaenses e Sistema de Informações Mensais – Atos de Pessoal (SIM – AP), ferramenta para controle das despesas e demais informações dos funcionários públicos.

Todos os contadores responderam que os governantes podem deixar restos a pagar, desde que haja recursos suficientes em caixa para o pagamento destas dívidas.

Em último ano de mandato dos prefeitos, esta é a maior causa de preocupação, tendo em vista as sanções previstas em lei para este e outros casos de desrespeito e falta de planejamento na Administração Pública.

A LRF prevê sanções, tanto de natureza institucional, quanto individual. Entre as sanções institucionais, destacamos: proibição de recebimento de transferências voluntárias por parte dos Estados e municípios que deixarem de prever e arrecadar seus impostos.

Outra sanção institucional ocorre se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, como é o caso das vedações de criação de cargo, emprego ou função e de alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

As sanções denominadas pessoais estão previstas na Lei 10.028/00e demais normas de legislação pertinente e incluem: perda do mandato, multa, proibição de exercer cargo público, bloqueio de bens e até mesmo pena restritiva de liberdade.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. *Contabilidade pública*. São Paulo: Atlas, 1988

BITTENCOURT, Sidney. *A nova lei de responsabilidade fiscal – novo código de conduta dos administradores públicos brasileiros*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2001.

CRUZ, Flávio da (coord.). *Comentários à Lei n.º 4.320*. São Paulo: Atlas, 1999.

CRUZ, Flávio da (coord.). *Comentários à Lei n.º 4.320*. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FMI – Fundo Monetário Internacional. Código de boas práticas para a transparência fiscal – declaração de princípios. Disponível no site oficial do FMI <http://www.fmi.org>; divulgação no site do Banco Federativo sob permissão do FMI.

GIL. Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL. Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008

GORDILLO, Augustín A. *Problemas del control de la administración pública en América Latina*. Madrid: Cívitas, 1981.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 1998.

KHAIR, Amir Antonio. *Gestão fiscal responsável, simples municipal: guia de orientação para prefeituras*. Brasília: BNDES, 2001.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000.

MACHADO Jr, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: Ibam, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAIS, Alexandre de (organizador). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERRAZ, Luciano. *Lei de responsabilidade fiscal – abordagens pontuais – doutrina e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

OLIVEIRA, João Elias de. A instituição do Ombudsman no Brasil: O Ouvidor Geral. In Curso de Especialização em Administração Pública, Módulo – Ouvidorias Gerais: Qualidade e Eficiência do Serviço Público. Londrina: 05 e 06 de julho de 2002.

PALAVÉRI, Marcelo. *Municípios e licitações públicas*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

QUEIROZ, Adriana Pinheiro de; CARNEIRO, Célia Maria Braga (orientadora);

BERNARDO, Rodrigo Marques (orientador). A evidenciação contábil sob o aspecto da lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <http://www.eac.fea.usp.br>. Acesso em 03/09/2012.

REAL, Alberto Ramón. *Algunas perspectivas humanistas y democráticas del derecho administrativo contemporáneo*. La justicia uruguaya. Montevideo: ano XLII, nº 11417, 1982, 4.756 p. e do mesmo autor: *Procedimiento administrativo comparado*. Montevideo, Mímeo, 1980.

SADDY, André. Lei de responsabilidade fiscal e democratização da gestão pública. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4006>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de contas da União & controles estatal e social da administração pública*. Curitiba: Juruá, 2003.

SILVA, Daniel Salgueiro da (coord.); LUIZ, Wander; PIRES, João Batista Fortes de Souza. *LRFácil guia contábil da lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: Instituto Ethos, 2000.

SILVA, Francis Waleska Esteves da. *A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios informadores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, L. M. (2004). *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo* (7a ed.). São Paulo: Atlas.

VAZ, José Carlos. Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal. Disponível em <http://polis.org.br/publicacoes/artigos/transpavaz.html>. Acesso em 12/09/2012.

VAZ, José Carlos. Tecnologia da Informação e Administração Pública. In Curso de Especialização em Administração Pública, Módulo – Administração Pública e Informática: A utilização da internet no setor público. Londrina: 07 e 08 de junho de 2002.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Responsabilidade_Fiscal

<http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/infracoes.asp>

<http://www.tce.pr.gov.br/> acessado em 13/11/2012.

ANEXOS

ANEXO A

QUESTIONÁRIO

NOME: RAFAEL UESATO DE FREITAS

IDADE: 22 ANOS

PROFISSÃO: FORMANDO EM CONTABILIDADE

CARGO: COORDENADOR DA CONTABILIDADE DO MUNICÍPIO

TEMPO DE SERVIÇO: 04 ANOS

INSTITUIÇÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSANA

- 1) O que é LRF e qual sua importância?
R: A LRF é muito importante para proteger o erário público, tendo em vista o histórico avassalador dos gestores.
- 2) Quais os maiores desafios encontrados pelos gestores da Administração Pública para cumprimento do LRF?
R: Falta de preparo dos gestores.
- 3) O que a LRF trouxe de novo em relação ao planejamento governamental?
R: LRF já tem mais de 10 anos, pelo histórico visto aqui na Prefeitura, nessa época não havia planejamento algum. Agora temos o planejamento participativo das secretarias.
- 4) Qual a importância das Audiências Públicas?
R: Suma importância para demonstrar os estágios do orçamento, desde planejamento, passando por execução e culminando na prestação de contas.
- 5) Em seu município quando da realização de Audiências Públicas a população comparece? Se a resposta for positiva, a mesma é participativa? Se negativa, por que o desinteresse?
R: Após várias tentativas de uma maior participação frustradas, tenho que concluir que a população não se interessa, aliás, nem os vereadores que também não comparecem.
- 6) Que métodos seu município utiliza para tornar suas contas transparentes?
R: Portal da Transparência e publicações de relatórios financeiros.
- 7) A LRF proíbe que o prefeito deixe débitos para o sucessor? Explique.
R: Na realidade ela não proíbe, pode haver restos a pagar, desde que haja saldo de caixa para suprir.
- 8) Quais os avanços da administração pública após a LRF?
R: Maior controle e proteção do erário, propiciando uma maior transparência na Administração Pública.

ANEXO B

QUESTIONÁRIO

NOME: ENOQUE ALVES DA ROSA
IDADE: 43 ANOS
PROFISSÃO: CONTADOR
CARGO: CONTADOR
TEMPO DE SERVIÇO: MUITO
INSTITUIÇÃO: MUNICÍPIO DE RONDON

- 1) O que é LRF e qual sua importância?
LRF é a Lei Complementar 101/2000, que cria normas para as finanças públicas e responsabiliza os gestores pela sua gestão e é importante para manter o equilíbrio das finanças públicas.
- 2) Quais os maiores desafios encontrados pelos gestores da Administração Pública para cumprimento do LRF?
Qualificação.
- 3) O que a LRF trouxe de novo em relação ao planejamento governamental?
A responsabilização pela má gestão dos recursos públicos.
- 4) Qual a importância das Audiências Públicas?
A participação popular.
- 5) Em seu município quando da realização de Audiências Públicas a população comparece? Se a resposta for positiva, a mesma é participativa? Se negativa, por que o desinteresse?
A participação é bem tímida, porque ainda está aprendendo a usar esta ferramenta.
- 6) Que métodos seu município utiliza para tornar suas contas transparentes?
Art. 5.º CF (produção de prova contra si).
- 7) A LRF proíbe que o prefeito deixe débitos para o sucessor? Explique.
Não. Se o débito se refere a bens e direitos de forma alguma. Se for no sentido de contas a pagar para o exercício seguinte, desde que o valor respectivo fique em “caixa”. Independente de fonte de recursos. Em síntese não proíbe.
- 8) Quais os avanços da administração pública após a LRF?
Está profissionalizando.

ANEXO C

QUESTIONÁRIO

NOME: EMANUELLLE DE ALMEIDA RAVARENA
IDADE: 34
PROFISSÃO: CONTADORA
CARGO: CONTADORA
TEMPO DE SERVIÇO: 09 ANOS
INSTITUIÇÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE TIBAGI

1) O que é LRF e qual sua importância?

Lei de Responsabilidade Fiscal. Importante porque impõe sanções e penalidades para os gestores que não mantêm o equilíbrio das contas públicas, dando transparência aos atos através de publicações e audiências.

2) Quais os maiores desafios encontrados pelos gestores da Administração Pública para cumprimento do LRF?

Falta de qualificação e preparo técnico.

3) O que a LRF trouxe de novo em relação ao planejamento governamental?

Responsabilização e Transparência.

4) Qual a importância das Audiências Públicas?

Levar à população informações sobre a gestão pública.

5) Em seu município quando da realização de Audiências Públicas a população comparece? Se a resposta for positiva, a mesma é participativa? Se negativa, por que o desinteresse?

Não. A linguagem é técnica e muitas vezes inacessível a maioria da população.

6) Que métodos seu município utiliza para tornar suas contas transparentes?

Publicações em jornais, site da prefeitura.

7) A LRF proíbe que o prefeito deixe débitos para o sucessor? Explique.

Não proíbe. Desde que a despesa esteja empenhada e haja disponibilidade de caixa.

8) Quais os avanços da administração pública após a LRF?

Transparência, Controle e Fiscalização.

ANEXO D

QUESTIONÁRIO

NOME: Ettore José de Almeida

IDADE: 37 anos

PROFISSÃO: Contador

CARGO: Contador

TEMPO DE SERVIÇO: 14 anos.

INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de São Carlos do Ivaí

1) O que é LRF e qual sua importância?

R – LRF é a tão comentada Lei de Responsabilidade Fiscal, e a sua principal importância para administração no Brasil, foi impor punições para aqueles que não cumprirem com o equilíbrio das contas públicas (receita e despesa), cumprimento dos limites e a transparência das ações.

2) Quais os maiores desafios encontrados pelos gestores da Administração Pública para cumprimento do LRF?

R – Um dos maiores desafios esta sendo com que os administradores públicos deixem transparentes todos os seus atos e fatos de forma com que a população em geral entenda como está sendo conduzida a aplicação dos seus recursos, pois as demonstrações atuais exigidas por Lei, não são satisfatórias.

3) O que a LRF trouxe de novo em relação ao planejamento governamental?

R – O principal fator foi a obrigatoriedade do planejamento por quadriênio que é o PPA (Plano PluriAnual) e as Audiências Públicas na elaboração das leis de planejamento (PPA, LDO e LOA) respectivamente.

4) Qual a importância das Audiências Públicas?

R – Com as audiências, um número maior da população, passa a ter maior conhecimento dos atos praticados pela administração e começa a tomar conhecimento do momento apropriado para fazer suas reivindicações, quer dizer, o que mais interessa a seu bairro ou região.

5) Em seu município quando da realização de Audiências Públicas a população comparece? Se a resposta for positiva, a mesma é participativa? Se negativa, por que o desinteresse?

R – Sim, não em número expressivo ainda, como deveria ser. Os participantes das audiências tem sempre seus questionamentos, a respeito dos gastos praticados, principalmente em investimentos com obras e equipamentos.

6) Que métodos seu município utiliza para tornar suas contas transparentes?

R – Publicação em jornal (obrigatório), relatórios na homepage do município, e com a ouvidoria local.

7) A LRF proíbe que o prefeito deixe débitos para o sucessor? Explique.

R – Como a LRF proíbe, tem que haver equilíbrio entre as receitas e despesas, portanto, no final do mandato não pode haver despesas empenhadas, sem que tenha saldo suficiente em conta para que possa quitar as despesas.

8) Quais os avanços da administração pública após a LRF?

R – Melhor gestão do dinheiro público, pois a transparência exige que o administrador melhore a qualidade de seus atos, e a sociedade começando a se organizar e participando mais dos atos executivos.

ANEXO E

QUESTIONÁRIO

NOME: Fábio Ponciano

IDADE: 32

PROFISSÃO: Contador

CARGO: Contador

TEMPO DE SERVIÇO: 10 anos

INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Amaporã.

- 1) O que é LRF e qual sua importância?
Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz regras, prazos e imposições aos gestores públicos.
- 2) Quais os maiores desafios encontrados pelos gestores da Administração Pública para cumprimento do LRF?
Falta de profissionalização e de conhecimento.
- 3) O que a LRF trouxe de novo em relação ao planejamento governamental?
O planejamento deve ser prioridade. O orçamento só se faz precedido do planejamento, que define metas e prioridades.
- 4) Qual a importância das Audiências Públicas?
Para a participação e controle popular da Administração Pública.
- 5) Em seu município quando da realização de Audiências Públicas a população comparece? Se a resposta for positiva, a mesma é participativa? Se negativa, por que o desinteresse?
Não comparece. O desinteresse muitas vezes é pelo desconhecimento dos assuntos que serão tratados.
- 6) Que métodos seu município utiliza para tornar suas contas transparentes?
Publicação em jornais, no mural e em site da internet.
- 7) A LRF proíbe que o prefeito deixe débitos para o sucessor? Explique.
Não. Mas deve haver recursos em caixa para cumprir com a obrigação deixada.
- 8) Quais os avanços da administração pública após a LRF?
Equilíbrio fiscal, disciplina orçamentária, planejamento e controle de gastos públicos.