

## **Transparência orçamentária municipal via *web* (TOM *Web*) após a Lei Complementar 131/09: os casos da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo – 2010**

**Autoria:** Valdemir Pires, Luiz Ricardo Tibali, Mariana Carneiro de Suza

**Resumo:** A transparência, como elemento necessário de bons governos, ganhou destaque nas últimas décadas do século XX, reafirmando-se a cada dia em praticamente todo o mundo. Sua importância nos governos locais, no Brasil, vem sendo destacada e recebeu forte reforço desde o advento da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), recentemente reforçada pela Lei Complementar 131/09, que obriga à transparência das contas públicas por meio de páginas e sítios da internet. Este artigo desenvolve o conceito de transparência orçamentária municipal via *web* (TOM *Web*) a partir das definições de transparência fiscal (do Fundo Monetário Internacional) e de transparência orçamentária e integridade das compras públicas (da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico); define uma cesta de 10 tópicos potencialmente reveladores de transparência orçamentária (relacionados ao planejamento orçamentário – PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual; à demonstração dos resultados da execução orçamentária – RGF – Relatório de Gestão Fiscal e RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e aos processos licitatórios, em suas modalidades concurso, concorrência, tomada de preços, convite e leilão); e apresenta os resultados preliminares de pesquisa qualitativa exploratória realizada nas páginas *web* dos 26 municípios da RA Central SP - Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, com o intuito de verificar o avanço da TOM *Web* neles praticada, a partir do momento em que passaram a vigorar as exigências de disponibilização em tempo real de informações da gestão fiscal e orçamentária dos entes que compõe a República Federativa do Brasil (maio de 2010), por força da Lei Complementar 131/09, que determina a “disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, estabelecendo prazos de um, dois e quatro anos para enquadramento dos municípios, conforme o número de habitantes. Constata-se que os níveis de TOM *Web* na região são ainda precários e que a pesquisa deve prosseguir, ampliando a qualidade de sua metodologia e procedimentos (ampliação dos itens componentes da TOM *Web*, verificação da qualidade dos demonstrativos disponibilizados pelos governos locais), bem como seu escopo geográfico (alcançando outras regiões administrativas do Estado de São Paulo), obtendo-se, assim, um monitoramento da qualidade do processo de implementação do que preconiza a LC 131/09 (de significativo valor social e político) e o aprofundamento do conceito e das possibilidades de sua utilização (razão científica da continuidade da pesquisa).

### **Introdução**

Em sintonia com uma duradoura onda internacional, que se manifesta nos âmbitos político-ideológico e acadêmico-científico, a transparência na gestão orçamentária é um tema de crescente importância no Brasil há pelo menos duas décadas (Lopes, 2007), seja por razões políticas (democratização das relações Estado-sociedade, num contexto de superação dos resquícios do período autoritário prevalecente de 1964 a 1985), seja por razões econômicas (solução de desequilíbrios fiscais; elevação da qualidade do gasto público; pressões de organismos internacionais para enquadramento em padrões procedimentais, no âmbito de acordos de cooperação e ajuda), seja, ainda, por razões ético-morais (combate à corrupção). A busca do que deva ser e a descoberta dos caminhos para implementar a transparência orçamentária, nos diversos

níveis de governo, tem mobilizado instituições de pesquisa e de assessoramento técnico, entes governamentais e organizações da sociedade civil, com crescente entusiasmo e impactos diferenciados em cada lugar e a cada momento, contribuindo para a existência de melhores resultados na administração pública e na condução das políticas públicas, não cabendo, aqui, revisar a ampla bibliografia que trata do assunto, bastante presente nos noticiários quotidianos, nos eventos acadêmicos e nos discursos políticos.

Definir um conceito teoricamente embasado de **transparência orçamentária municipal via web** – TOM *Web* (tal como se pode preconizar a partir da Lei Complementar 131/09) e verificar o avanço das práticas a ele associadas, a partir do caso dos 26 municípios que compõe a RA Central SP - Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, é o objetivo da pesquisa iniciada pela primeira aproximação empírica ao objeto de que resultou o presente artigo, que está assim estruturado: depois desta breve introdução, que situa o tema da transparência no contexto brasileiro recente, o marco conceitual utilizado na pesquisa (em andamento) é explicitado (seção 1), seguido dos marcos institucional/legal (seção 2) e metodológico (seção 3); com base nesses marcos, é feita a análise dos dados empíricos recolhidos em páginas *web*, chegando a resultados (seção 4) que levam à conclusão, na qual são, adicionalmente, apresentadas linhas gerais para a continuidade da pesquisa.

## 1. Marco conceitual: transparência fiscal (FMI) e orçamentária (OCDE)

O conceito de **transparência**, genericamente falando, nas ciências sociais (e especialmente na Ciência Política, na Economia e na Administração), tal como veio se consagrando, pelo uso intenso<sup>1</sup>, a partir dos anos 1980/90, é bastante amplo e, às vezes, controverso, devido às muitas acepções a ele atribuídas e às diversas possibilidades de aplicação em situações concretas. Sua utilização no campo das finanças públicas é facilitada por adjetivações que lhe reduzem as ambiguidades. Assim, **transparência fiscal** e **transparência orçamentária** são conceitos que se prestam melhor às investigações empíricas, por demarcarem mais claramente os objetos sobre os quais se deseja averiguar o atributo da transparência.

Transparência fiscal se define como

Openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities so that the electorate and financial markets can accurately assess the government's financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications (Kopits and Craig, 1998, p. 1).

Em linhas gerais, a transparência fiscal se refere ao conjunto das atividades fiscais e financeiras do governo, que compreendem o manejo do orçamento público (receitas e despesas), a administração dos resultados orçamentários e da dívida pública, explicitando-lhes os objetivos, intenções, metas e resultados, além de apresentar com clareza as funções do governo e das estruturas destinadas a cumpri-las.

O FMI - Fundo Monetário Internacional foi a instituição multilateral que explicitou minuciosamente o conceito de transparência fiscal em 1998, por meio de seu *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal*, seguido de seu *Manual de Transparência Fiscal*. Ambos foram instrumentos amplamente utilizados pelo FMI no relacionamento com os países-membros, muitos

dos quais encomendaram *Informes sobre Observância de Códigos e Normas* elaborados pelos técnicos da instituição como parâmetros para assistência e apoio, bem como para obtenção, pelos países, de uma espécie de “certificação” de qualidade da gestão das finanças públicas, importante para a atração de investimentos estrangeiros e para a realização de operações de crédito no exterior.

Referidos código e manual foram revisados em 2007 (IMF – International Monetary Fund, 1998), sendo que poucas mudanças ocorreram em seus fundamentos, que giram em torno de quatro grandes tópicos, cujo conhecimento é suficiente para uma percepção inicial da concepção de transparência ali adotada: I. Clara definição de funções e responsabilidades; II. Processos orçamentários transparentes; III. Acesso do público à informação; IV. Garantias de integridade.

No presente trabalho interessa mais diretamente o conceito de transparência orçamentária, implícita (como se vê) na concepção (mais ampla) de transparência fiscal do FMI e, mais tarde, em 2001, explicitado pela OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico em seu *Práticas ótimas da OCDE para obter a transparência orçamentária* (Kondo, 2002<sup>2</sup>). Isso por duas razões. Primeiro, porque o estudo centra-se nas finanças públicas municipais brasileiras, nelas sendo mínima a autonomia dos governos locais para assuntos fiscais que extrapolem a estrita gestão orçamentária (arrecadação de tributos próprios, recebimento de transferências intergovernamentais e destinação dos recursos disponíveis de acordo com prioridades estabelecidas nas peças de planejamento orçamentário<sup>3</sup> – PPA-Plano Plurianual, LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA-Lei Orçamentária Anual), com fortes restrições para o endividamento<sup>4</sup> e ampla regulamentação para conter os déficits orçamentários e o crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado<sup>5</sup> (que ultrapassam dois exercícios orçamentários). Segundo, porque toma-se como pressupostos os itens III (acesso público à informação) e IV (garantias de integridade), ao se lidar com os dados orçamentários municipais, não porque se acredite que a realidade brasileira os contemple, mas porque no Brasil a prioridade atual é o início de um processo de ampliação da transparência orçamentária nos governos locais, que pode, no seu desdobramento ao longo do tempo, aperfeiçoar-se a ponto de tornar efetivos os pressupostos aqui aludidos.

O *Manual de Transparência Fiscal* do FMI esclarece que, embora tendo sido elaborado visando governos nacionais, “[m]ost of the Code can be equally applied to subnational governments, and their compliance with good practices should be encouraged.” (IMF, 1998, p.8). Assim, o tópico II (Processo orçamentários transparentes) do seu *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal* contém elementos definidores do que pode ser tomado como transparência orçamentária. As recomendações gerais ali contidas são as seguintes: 1. “A elaboração do orçamento deverá respeitar um calendário estabelecido e reger-se por objetivos de políticas macroeconômica e fiscal claramente definidos” e 2. “Deverão estabelecer-se procedimentos claros para a execução, supervisão e apresentação periódica dos resultados do orçamento.” (IMF, 1998, p. X). A segunda recomendação pode ser assumida integralmente pelo município, no Brasil, enquanto que a primeira contém um elemento (“objetivos de política macroeconômica”) para o qual o ente local da federação não tem capacidade para intervir, devendo, portanto, pautar-se pelo que é estabelecido pelo governo central.

É no *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal* da OCDE (Kondo, 2002, p. 271-72), que o conceito de transparência é plenamente desenvolvido, no sentido e com a dimensão que mais diretamente interessam ao presente estudo. Ali a transparência orçamentária (“abertura com respeito a intenções, à formulação e à implementação de políticas”) se define como “...a divulgação integral de todas as informações fiscais relevantes, de modo tempestivo e sistemático”. As melhores práticas apresentadas “organizam-se em torno de relatórios específicos, exclusivamente para fins de apresentação.”<sup>6</sup> Desdobram-se em três tópicos: 1. Relatórios orçamentários (conjunto de relatórios relevantes, começando pelo próprio orçamento anual e concluindo com relatórios de curto, médio e longo prazos, passando pelos relatórios pré-eleitorais; servem para um monitoramento das variáveis

relevantes do processo orçamentário ao longo de todo o seu ciclo); 2. Informações específicas a serem divulgadas (explicitação de temas básicos para o controle das finanças públicas, como despesas tributárias, ativos e passivos financeiros, ativos não-financeiros, pagamentos de inativos e responsabilidades contingentes); 3. Integridade, controle e prestação de contas (política, sistemas e responsabilidades para prestação de contas, auditoria e fiscalização pública e parlamentar.

Da fusão do que se propõe nos documentos do FMI e da OCDE antes mencionados, em termos do que se poderia chamar de gestão orçamentária transparente (no bojo de uma política fiscal transparente), pode-se chegar a uma definição de transparência orçamentária bem fundamentada e bastante operacional para a averiguação da qualidade das práticas mantidas pelos governos municipais brasileiros. Levando-se em conta as especificidades e as limitações fiscais da esfera local de governo, trata-se de uma definição de **transparência orçamentária municipal**: modo de gerir a arrecadação de tributos próprios e o recebimento de transferências intergovernamentais e sua destinação a itens de despesa pública em que, respeitada a integridade das informações (via controle interno e controle externo), pratica-se regular e sistematicamente prestação de contas (por meio de relatórios periódicos que explicitam as variáveis relevantes das contas públicas), deixando sempre claros prazos, decisões (de alocação e realocação de recursos, principalmente), resultados e riscos ao longo do processo orçamentário, em suas fases de planejamento/elaboração, aprovação, execução/monitoramento e avaliação. Uma vez que a divulgação das informações referentes a esta gestão seja feita também via *web* (portais, sites e *home pages*), pode-se falar em transparência orçamentária municipal via *web* (TOM *Web*). Considerando-se que as compras e contratações públicas são manifestações concretas e últimas das decisões orçamentárias, convém considerar na TOM *Web* a transparência nos processos licitatórios e de aquisição dos governos, em linha com o conceito de *integridade das compras públicas* (OCDE, 2008), que inclui a transparência e a prestação de contas e controle como requisitos desses processos, além de considerar a prevenção de más práticas e a gestão e administração adequadas.

## **2. Marco institucional/legal: gestão orçamentária municipal no Brasil desde a Lei de Responsabilidade Fiscal**

Do ponto de vista legal, a transparência orçamentária é um premissa forte da gestão orçamentária brasileira desde a Constituição Federal de 1988. A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”<sup>7</sup>, impõe que a lei orçamentária anual contenha uma série de anexos que explicitam receitas e despesas de modo bastante detalhado e exige um conjunto amplo e também detalhado de demonstrativos anuais, além de estabelecer como exigências o controle interno (normalmente feito pelo setor ou responsável pela Contabilidade<sup>8</sup>) e o controle externo (exercido pelo poder legislativo, com auxílio dos tribunais de contas), mas não é explícita na imposição de requisitos de transparência, a não ser quando se refere à possibilidade de tomadas de contas a qualquer momento, além da prestação anual (art. 78). Mas a Constituição de 1988, que trata “Dos Orçamentos” em seus artigos 165-169, não só ampliou o sistema orçamentário, explicitando o PPA (melhorando-o em relação à exigência de plurianualidade existente na Lei 4.320-64) e criando a LDO, como também exigiu maior transparência na gestão, por meio de publicação das leis e de demonstrativos de sua execução. Trata-se de um avanço decorrente da natureza democrática e cidadã da nova Lei Magna, resultante de um amplo período (1975-1988) de luta contra a ditadura militar que vigorou no país de 1964 a 1985.

O próximo passo legal na direção da transparência orçamentária ocorreu no ano 2000, quando, no dia 4 de maio, foi promulgada a Lei Complementar 101, que se tornou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que respondia aos apelos por ajuste fiscal, depois de um longo período de problemas com as contas e com a dívida públicas, e respondendo a pressões de organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, este último com elevada capacidade para

fazer valer suas imposições devido a acordos feitos com o Brasil no processo de estabilização econômica que marcou as décadas de 1990 e 2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal criou vários anexos à LDO (Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais) e à LOA e um conjunto de demonstrativos periódicos agrupados no RGF - Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral) e RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (bimestral), obrigando sua publicidade regular. Esta lei contém um capítulo (IX), denominado “Da transparência, controle e fiscalização” (artigos 48-59). O artigo 48 reza que

“[s]ão instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

Preocupado com a possibilidade de os municípios não cumprirem a nova norma, o legislador nela incluiu o artigo 64, que preconiza: “A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.” Muito material didático, cursos e eventos foram produzidos e realizados para cumprir este dispositivo<sup>9</sup>, as cobranças sobre as administrações locais foram fortes, unindo-se a um clima favorável à mudança na opinião pública, o que fez com que a grande maioria dos municípios cumprissem a lei desde os primeiros anos em que entrou em vigor (Nunes e Nunes, 2003), assim como os Estados, o Distrito Federal e a União.

A transparência orçamentária atingiu uma qualidade que ainda pode ser considerada insuficiente, mas chegou a níveis jamais vistos no país, principalmente na União e nos Estados e Municípios de maior porte, dotados de melhor infraestrutura, mais recursos financeiros e pessoal qualificado. Disseminaram-se portais de transparência, cuja alimentação com dados foi facilitada pela existência prévia do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal<sup>10</sup> (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>) e de congêneres em Estados e Municípios<sup>11</sup>. A fim de promover novos avanços, foi promulgada em 27 de maio de 2009 a Lei Complementar 131, que “determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” Trata-se, basicamente de assegurar a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, ou seja, todos os entes da federação, incluindo os municípios, passam a ser obrigados a disponibilizar os dados da execução orçamentária e financeira em páginas da internet.

Não obstante a facilidade para que todos os entes federados cumpram a lei (já que a criação de uma *home page* é extremamente fácil e barata e já que a maioria dos demonstrativos a disponibilizar já são produzidos para entrega aos Tribunais de Contas e para publicação por outro meios), foram dados prazos aos municípios, conforme o estabelecido no artigo 2º. da lei:

Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A [da Lei Complementar 101/00]:

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



- II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
- III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Lei Complementar 131/09)

### **3. Marco metodológico: pesquisa qualitativa, de natureza exploratória, documental, utilizando revisão bibliográfica e páginas de sítios *web***

Este trabalho é o resultado de uma primeira aproximação ao tema da transparência orçamentária municipal no Brasil, enfocando o desafio da ampliação das práticas a ela correspondentes, por meio da exigência legal de disponibilização de dados e informações *online*, via *web* (conforme preconiza a Lei Complementar 131/09).

A metodologia utilizada foi a da pesquisa qualitativa (Godoy, 1995; Bailey, 1982; Flick, 2009) de natureza exploratória (Piovesan e Temporini, 1995), visando, através de revisão bibliográfica dirigida e de acessos a portais, sites e *home pages* de 26 prefeituras municipais escolhidas (RA Central SP - Região Administrativa Central do Estado de São Paulo), demarcar aspectos, questões e problemas com potencial para um delineamento preciso e profundo do assunto, a ser desenvolvido na continuidade da investigação.

Os procedimentos adotados foram os seguintes:

- definição do conceito teórico-operacional de transparência orçamentária municipal a partir da literatura mencionada nas referências e comentada nas seções 1 e 2 deste artigo;
- delimitação geográfica dos municípios objeto da análise empírica (RA Central SP, por possuírem características adequadas e representativas para o tema em foco, conforme é possível depreender pelos dados financeiros encontrados na base Finbra – Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda ([http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/situacao\\_fiscal\\_municipio.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/situacao_fiscal_municipio.asp));
- definição dos tópicos preliminarmente considerados relevantes para o estabelecimento de parâmetros empíricos definidores da transparência orçamentária municipal;
- visita aos sítios *web* dos municípios (quando existentes), aferindo a existência ou não dos tópicos e a qualidade inicial do material encontrado (sem aprofundamento, que deverá ser feito na continuidade da pesquisa);
- análise do material empírico encontrado e reflexões conclusivas a seu respeito, a partir dos marcos teóricos e institucionais considerados.

### **4. Análise e resultados: heterogeneidade da transparência orçamentária municipal na Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, à luz da Lei Complementar 131/09**

A RA Central SP é constituída pelos municípios apresentados no quadro 1, a seguir, juntamente com suas respectivas populações e endereços eletrônicos, agrupados de acordo com os critérios populacionais definidos na Lei Complementar 131/09 para enquadramento em suas exigências.

Faixa populacional LC 131/09	Cidades	Habitantes (SEADE, 2009)	Endereço eletrônico
+ 100 mil (1 ano)*	São Carlos	223.226	<a href="http://www.saocarlos.sp.gov.br">http://www.saocarlos.sp.gov.br</a>
	Araraquara	199.575	<a href="http://www.araraquara.sp.gov.br">http://www.araraquara.sp.gov.br</a>
50-100 mil (2 anos)*	Matão	78.010	<a href="http://www.matao.sp.gov.br">http://www.matao.sp.gov.br</a>
	Taquaritinga	56.651	<a href="http://www.taquaritinga.sp.gov.br">http://www.taquaritinga.sp.gov.br</a>
	Ibitinga	52.225	Não possui
	Porto Ferreira	53.658	<a href="http://www.portoferreira.sp.gov.br">http://www.portoferreira.sp.gov.br</a>
Até 50 mil (4 anos)*	Itápolis	40.798	<a href="http://www.pmitapolis.com.br">http://www.pmitapolis.com.br</a>
	Américo Brasiliense	34.559	<a href="http://www.americobrasiliense.sp.gov.br">http://www.americobrasiliense.sp.gov.br</a>
	Descalvado	31.391	<a href="http://www.descalvado.sp.gov.br">http://www.descalvado.sp.gov.br</a>
	Ibaté	30.604	<a href="http://www.ibate.sp.gov.br">http://www.ibate.sp.gov.br</a>
	Santa Rita do P. Quatro	27.574	<a href="http://www.santaritadopassaquatro.sp.gov.br">http://www.santaritadopassaquatro.sp.gov.br</a>
	Tabatinga	14.625	<a href="http://www.tabatinga.sp.gov.br">http://www.tabatinga.sp.gov.br</a>
	Borborema	14.243	Não possui
	Boa Esperança do Sul	14.027	<a href="http://www.boaesperanca.sp.gov.br">http://www.boaesperanca.sp.gov.br</a>
	Ribeirão Bonito	12.017	<a href="http://www.ribeiraobonito.sp.gov.br">http://www.ribeiraobonito.sp.gov.br</a>
	Rincão	10.656	<a href="http://www.rincao.sp.gov.br">http://www.rincao.sp.gov.br</a>
	Nova Europa	9.313	<a href="http://novaeuropasp.info">http://novaeuropasp.info</a>
	Dourado	9.282	<a href="http://www.dourado.sp.gov.br">http://www.dourado.sp.gov.br</a>
	Dobrada	7.733	<a href="http://www.dobrada.sp.gov.br">http://www.dobrada.sp.gov.br</a>
	Santa Lúcia	8.577	Não possui
	Santa Ernestina	5.568	Não possui
	Fernando Prestes	5.731	<a href="http://fernandoprestes.sp.gov.br">http://fernandoprestes.sp.gov.br</a>
Motuca	4.386	<a href="http://www.motuca.sp.gov.br">http://www.motuca.sp.gov.br</a>	
Gavião Peixoto	4.516	<a href="http://www.gaviaopeixoto.sp.gov.br/">http://www.gaviaopeixoto.sp.gov.br/</a>	
Candido Rodrigues	2.849	<a href="http://candidorodrigues.com">http://candidorodrigues.com</a>	
Trabiju	1.441	<a href="http://www.trabiju.sp.gov.br">http://www.trabiju.sp.gov.br</a>	

Quadro 1 – Municípios da RA Central SP por faixa populacional

Fonte: Elaboração própria com base na LC 131/09, dados do SEADE e pesquisa na *web*.

Nota: \*Prazos para enquadramento nas exigências da LC 131/09 (1 ano = maio/2010; 2 anos = maio 2011; 4 anos = maio/2013)

Com base nos dados populacionais das 26 cidades, conclui-se que apenas dois municípios, Araraquara e São Carlos, já estão sujeitos à obediência à LC 131/09, em maio de 2010. Somente 4 (Ibitinga, Matão, Porto Ferreira e Taquaritinga) deverão se enquadrar até 2011. Os 20 restantes têm prazo mais longo para se adaptar: 2013.

Visitando os endereços eletrônicos das prefeituras – quando disponíveis – foi possível avaliar o estágio atual da disponibilização *online* de dados e informações sobre finanças públicas, aqui tomados como elementos empíricos reveladores do grau de transparência orçamentária municipal, na modalidade prevista na LC 131/09 (via *web*, em tempo real). Os critérios utilizados para a avaliação foram os seguintes: 1. existência ou não de site, portal ou *home page*; 2. existindo site, portal ou *home page*, verificação do conteúdo em finanças públicas; 3. breve avaliação da

facilidade de navegação e da qualidade do conteúdo. Foram considerados conteúdos de finanças públicas os seguintes elementos: PPA, LDO, LOA (instrumentos de planejamento orçamentário); RGF, RREO (demonstrativos da execução orçamentária), e informações sobre compras públicas em suas diversas modalidades (de acordo com as Lei 8.666/93 – concorrência, carta convite, tomada de preços, compras diretas e com a Lei 10.520/02 – pregão, presencial ou eletrônico)<sup>12</sup>.

Os quadros 2 e 3, a seguir, resumem o que existe de TOM *Web* na região, com base nos critérios previamente estabelecidos, agrupados em Gestão Orçamentária e Financeira e Compras Públicas.

A primeira constatação é a de que 4 dos 26 municípios sequer dispõem de sítio na *web* (Borborema, Ibitinga, Santa Ernestina e Santa Lúcia). Um deles, Ibitinga, encontra-se entre os maiores, que têm pouco prazo para se enquadrar na LC 131/09. Como municípios menores estão entre os que têm sítios na *web*, conclui-se que o tamanho da cidade (em números de habitantes) não é um óbice, nem uma alavanca para a TOM *Web*. O exemplo de Ribeirão Bonito, com menos de 12 mil habitantes, que não só dispõe de portal municipal, como faz nele constar todos os dados de planejamento e execução orçamentária e quase todos referentes a compras públicas (falta apenas concorrência, talvez porque não tenha sido realizada nos últimos anos, uma vez que envolve grandes volumes de recursos), reforça essa constatação. Nesta cidade, atua a AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito (<http://www.amarribo.org.br/mambo/>), ONG exemplar no combate à corrupção, que tem em seu histórico denúncias de corrupção contra um prefeito da cidade que teve que renunciar e terminou preso.

Reforçando ainda mais constatação de que tamanho do município (em termos populacionais) não é um fator determinante da TOM *Web*, os quadros apresentam os casos extremos de Matão e Taquaritinga, que às vésperas do enquadramento na LC 131/09, apesar de terem sítios *web*, não disponibilizam praticamente nada de informações de finanças públicas, ao contrário de várias outras cidades de porte muito menor. Mesmo que se leve em conta os volumes de arrecadação e gastos municipais (ao invés de população), a constatação é a mesma: o tamanho não determina a qualidade da TOM *Web*.

A partir dos quadros é possível avaliar o quanto cada um dos elementos escolhidos para denotar transparência orçamentária está presente nas páginas *web* (análise vertical). É possível, também, avaliar a situação particular de cada um dos municípios (análise horizontal).



Faixa populac. LC 131/09	Cidades	Planejamento orçamentário			Demonstrativos da LC 101/00 (Execução Orçamentária)	
		PPA	LDO	LOA	RGF***	RREO
+ 100 mil (1 ano)	São Carlos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Araraquara	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
50-100 mil (2 anos)	Matão**	Não	Não	Não	Até 2007	Não
	Taquaritinga	Não	Não	Não	Não	Não
	Ibitinga	*	*	*	*	*
	Porto Ferreira	Até 2007	Sim	Sim	Sim	Sim
Até 50 mil (4 anos)	Itápolis	Não	Não	Sim	Sim	Sim
	Américo Brasiliense	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Descalvado	Não	Não	Não	Sim	Sim
	Ibaté	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
	Santa Rita do P.Quatro	Não	Sim	Não	Sim	Restrito
	Tabatinga	Não	Não	Não	Não	Sim
	Borborema	*	*	*	*	*
	Boa Esperança do Sul	Não	Não	Não	Sim	Sim
	Ribeirão Bonito	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Rincão	Não	Até 2008	Até 2008	Sim	Até 2008
	Nova Europa	Não	Sim	Sim	Sim	Não
	Dourado	Não	Não	Não	Sim	Sim
	Dobrada	Não	Não	Não	Sim	Sim
	Santa Lúcia	*	*	*	*	*
	Santa Ernestina	*	*	*	*	*
	Fernando Prestes	Não	Até 2009	Sim	Sim	Sim
	Motuca	Não	Não	Não	Não	Sim
Gavião Peixoto	Até 2009	Até 2009	Até 2009	Até 2009	Até 2009	
Candido Rodrigues	Não	Não	Não	Não	Sim	
Trabiju	Não	Não	Não	Não	Não	

Quadro 2 – Elementos de TOM *Web* (Gestão Orçamentária e Financeira) nos sites, portais ou *home pages* dos municípios da RA Central SP – maio/2010

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa na *web* durante o mês de maio de 2010.

Notas: \* Prefeitura não dispõe de página *web*; \*\* Os dados colhidos encontram-se no site da Câmara Municipal e não da Prefeitura; \*\*\* O Relatório de Gestão Fiscal não é obrigatório para municípios com menos de 50 mil habitantes

Faixa populac. LC 131/09	Cidades	Compras Públicas (Modalidades Licitatórias – Leis 8.666/93 e 10.520/02)				
		Concursos	Tomada de preço	Carta convite	Concorrência	Pregão
+ 100 mil (1 ano)	São Carlos	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
	Araraquara	Sim	Sim	Até 2009	Sim	Sim
50-100 mil (2 anos)	Matão**	Sim	Restrito	Não	Não	Restrito
	Taquaritinga	Não	Até 2006	Não	Não	Até 2006
	Ibitinga	*	*	*	*	*
	Porto Ferreira	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Até 50 mil (4 anos)	Itápolis	Defasado	Sim	Defasado	Sim	Sim
	Américo Brasiliense	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	Descalvado	Até 2009	Sim	Até 2009	Sim	Sim
	Ibaté	Não	Sim	Não	Não	Não
	Santa Rita do P.Quatro	Não	Sim	Não	Não	Sim
	Tabatinga	Não	Restrito	Não	Não	Restrito
	Borborema	*	*	*	*	*
	Boa Esperança do Sul	Não	Não	Não	Não	Não
	Ribeirão Bonito	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	Rincão	Não	Não	Não	Não	Não
	Nova Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
	Dourado	Não	Sim	Sim	Sim	Não
	Dobrada	Sim	Não	Não	Não	Sim
	Santa Lúcia	*	*	*	*	*
	Santa Ernestina	*	*	*	*	*
	Fernando Prestes	Não	Sim	Até 2009	Sim	Até 2009
	Motuca	Não	Não	Não	Não	Sim
	Gavião Peixoto	Até 2009	Até 2009	Até 2009	Até 2009	Até 2009
Candido Rodrigues	Sim	Não	Não	Não	Sim	
Trabiju	Não	Não	Não	Não	Não	

Quadro 3 – Elementos de TOM *Web* (Compras Públicas) nos sites, portais ou *home pages* dos municípios da RA Central SP – maio/2010

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa na *web* durante o mês de maio de 2010.

Notas: \* Prefeitura não dispõe de página *web*; \*\* Os dados colhidos encontram-se no site da Câmara Municipal e não da Prefeitura.

Pelo recorte vertical (quantas cidades disponibilizam o elemento singular de transparência orçamentária) constata-se o seguinte:

Elemento de transparência orçamentária	Municípios da RA Central que disponibilizam na <i>web</i> (quantidade)*	Porcentagem sobre a RA Central (26 municípios)**
PPA	5	18%
LDO	7	27%
LOA	9	35%
RGF	15	58%
RREO	15	58%
Concursos	7	27%
Tomada de preço	11	42%
Convite	2	8%
Concorrência	7	27%
Pregão	12	46%

Quadro 4 – Elementos de TOM *Web* disponibilizados nos sítios dos municípios da RA Central SP – maio/2010

Fonte: Elaboração própria a partir dos quadros 1 e 2;

Notas: \* São considerados somente os itens atualizados e não restritos; \*\* O percentual diminui quando se consideram somente os municípios que mantêm sítios *web* (22)

Salta aos olhos o fato de que os demonstrativos de execução orçamentária (RGF e RREO) exigidos pela LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) são os mais frequentemente publicados via *web* pelos municípios, talvez devido à pressão para o cumprimento dessa lei, que tem sido muito forte. Os instrumentos de planejamento orçamentário não são tão frequentes, principalmente o de médio prazo (PPA), que se refere a um período de 4 anos (orçamentação plurianual). Entre as modalidades de licitação para a realização das compras públicas, o pregão é o mais divulgado na *web*, provavelmente porque boa parte deles deve ser realizada em seu formato virtual.

De fato, há muito ainda por se fazer para que o conjunto dos municípios da RA Central SP possam ser considerados praticantes da TOM *Web*. Se leva-se em conta que esta análise se restringiu a verificar a disponibilização ou não de informações (sem avaliar-lhes a qualidade e a inteligibilidade para o potencial usuário), a conclusão a que se chega é de uma gravidade ainda maior.

Pelo recorte horizontal (quantidade de itens de TOM *Web* praticados pelos municípios), o que se constata está resumido no quadro 5, a seguir.

Cidades	Quantidade de itens disponibilizados (de um total de 10)
São Carlos	9
Araraquara	9
Matão**	1
Taquaritinga	0
Ibitinga	0
Porto Ferreira	7
Itápolis	6
Américo Brasiliense	8
Descalvado	5
Ibaté	5
Santa Rita do P. Quatro	4
Tabatinga	1
Borborema	0
Boa Esperança do Sul	2
Ribeirão Bonito	9
Rincão	1
Nova Europa	4
Dourado	5
Dobrada	4
Santa Lúcia	0
Santa Ernestina	0
Fernando Prestes	6
Motuca	2
Gavião Peixoto	0
Candido Rodrigues	3
Trabiju	0

Quadro 5 – Itens de TOM *Web* disponibilizados pelos municípios da RA Central SP – maio/2010

Fonte: elaboração própria a partir dos quadros 1 e 2.

Nota: \* São considerados somente os itens atualizados e não restritos.

A quantidade de municípios que não apresentam nenhuma informação sobre finanças e compras públicas na *web*, na RA Central SP é de 7 (mais de um quarto do total). Os que apresentam entre 1 item e metade do total são 12. Cinco municípios apresentam de 6 a 8 itens.

Os dois municípios já obrigados às exigências da LC 131/09 (São Carlos e Araraquara) apresentam 90% dos itens considerados na pesquisa. Sendo que São Carlos tem um portal da transparência desde 2002, premiado e apresentado em congresso internacional. Esta cidade, pelo que foi possível depreender por meio de entrevistas realizadas para outra pesquisa em andamento<sup>13</sup> foi objeto de numerosas inovações na gestão financeira, desde 2001 e até a atualidade, depois de ali ter sido flagrada a existência de um esquema de corrupção que atuava em nível regional. Nesta

cidade, ao que tudo indica (pelas conclusões parciais da pesquisa *Eficiencia y transparencia en las compras públicas: análisis de dos casos - Las Palmas de Gran Canaria y São Carlos*, em andamento<sup>14</sup>) a causa fundamental do avanço da transparência orçamentária municipal é a atuação dos governos petistas de Newton Lima Neto (2001-2004 e 2005-2008) e Oswaldo Baptista Duarte Filho (desde 2009), com suas propostas de modernização administrativa e participação popular, inclusive Orçamento Participativo, uma modalidade de gestão que inclui a possibilidade de o cidadão comum opinar e fiscalizar o planejamento e a execução orçamentária (Pires, 2001).

## Conclusão

Várias são as acepções do conceito de transparência. Para utilizá-lo na observação de fatos concretos, convém precisá-lo, como procedeu-se nesta pesquisa exploratória, optando-se pelo seu uso adjetivado. A partir das noções de transparência fiscal (IMF, 1998), de transparência orçamentária (OCDE, 2001) e de integridade das compras públicas (OCDE, 2008) chegou-se ao conceito de transparência orçamentária municipal (despojado dos aspectos mais amplos das políticas fiscal e orçamentária do governo central, fora do alcance dos governos locais). Dadas as possibilidades tecnológicas atuais (de produção, armazenamento e difusão de dados online, em tempo real, via internet) e as exigências e recomendações das Leis Complementares 101/00 e 131/09, pode-se conceber níveis de TOM *Web*, especificando ainda mais o conceito, opção adotada nesta pesquisa.

A fim de averiguar o estágio evolutivo da TOM *Web*, tornada obrigatória pela Lei Complementar 131/09 a partir de maio de 2010, construiu-se uma cesta de itens potencialmente reveladores das decisões, ações e resultados dos governos locais nos campos das finanças públicas (Lei 4.320/64) e das compras públicas (Lei 8.666 e Lei 10.520/02), constituída pelos seguintes elementos: PPA, LDO, LOA (instrumentos de planejamento orçamentário); RGF, RREO (demonstrativos periódicos da execução orçamentária); e informações e dados sobre compras públicas (nas modalidades concorrência, carta convite, tomada de preços e pregão).

De posse do conceito devidamente delimitado e de tópicos potencialmente reveladores de ocorrências concretas a que se refere, procedeu-se a uma primeira aproximação empírica do objeto, por meio de inspeções (qualitativas) nas páginas *web* (quando existentes – o que excluiu quatro casos) dos 26 municípios que compõem a RA Central SP (delimitação geográfica inicial do objeto de pesquisa), escolhida por ser considerada representativa da realidade paulista, uma vez que contém cidades de todos os portes populacionais previstos na LC 131/09, numa proporção aproximadamente representativa de todo o país (predomínios de pequenas cidades).

Os resultados obtidos pelas inspeções foi consolidado nas 5 quadros constantes do presente artigo. A análise leva a algumas conclusões e a sugestões para a continuidade da pesquisa.

A primeira conclusão é de que a TOM *Web*, após um ano da promulgação da LC 131/09, quando as exigências nela contidas passam a vigorar para os municípios a partir de 100 mil habitantes, na RA Central é ainda bastante incipiente. Os dois municípios maiores contemplam 90% dos itens considerados nas inspeções realizadas ao longo do mês de maio de 2010: São Carlos, de modo exemplar, por ter anteriormente criado seu portal da transparência, objeto de premiação nacional; Araraquara, de modo mais tímido. Dos 4 municípios que têm apenas mais um ano de prazo para se enquadrar na LC 131/00, um (Ibitinga) sequer possui portal, site ou *home page*; dois (Matão e Taquaritinga) praticamente não disponibilizam informações; e apenas um (Porto Ferreira) já começa a manter as informações em seu endereço eletrônico.

Entre os municípios menores (até 50 mil habitantes), há uma heterogeneidade de situações, com destaque positivo para Ribeirão Bonito, que tem um desempenho igual ao dos maiores municípios, disponibilizando 90% dos itens pesquisados. Entre os municípios de pequeno porte



existem vários que revelam melhor qualidade de TOM *Web* dos que os de médio porte. Isso indica que o porte populacional não é determinante desse indicador. O mesmo pode-se dizer do porte financeiro, pois comparando os dados orçamentários das cidades em questão (disponíveis na base de dados FINBRA, da STN-MF), constata-se uma relação muito estreita entre porte populacional e receita municipal. Assim, restam sem elucidação, remetendo-se para pesquisas futuras, as causas determinantes dos avanços da TOM *Web*, sendo que três hipóteses se apresentam: determinação legal seguida de cobrança (os demonstrativos exigidos pela LC 101/00 são os que mais frequentemente foram disponibilizados pelos municípios até maio de 2010); governos comprometidos com a transparência (há indícios dessa situação em São Carlos, identificados em outra pesquisa em andamento); pressão da sociedade civil (que parece ser o caso de Ribeirão Bonito, onde um prefeito renunciou às vésperas de ser cassado, após denúncias de corrupção encaminhadas por uma ONG-organização não-governamental ao Ministério Público).

A continuidade da pesquisa que, como se depreende do até aqui exposto, é relevante por razões científicas e sociais, deve, então:

- prosseguir com o monitoramento regular (semestral, talvez) do avanço da TOM *Web* nos municípios da região, com base em cesta de indicadores ampliada e aperfeiçoada, a fim de concluir se a LC 131/09 surtirá efeito durante o período inicial previsto para sua implementação (2010-2013);

- aprofundar a análise das páginas *web* por meio da avaliação da qualidade e da acessibilidade dos itens disponibilizados, para que o monitoramento realizado ofereça maior contribuição à compreensão da realidade<sup>15</sup>;

- desenvolver esforços adicionais para identificar as causas de avanços e de atrasos na implementação da TOM *Web* na região (o que exigirá a adoção de metodologia distinta da até agora utilizada);

- futuramente, ampliar o escopo regional da pesquisa, utilizando o instrumental analítico desenvolvido nessa experiência piloto.

## Referências

Bailey, K. D. *Methods of social research*. 2. Ed. New York: Free Press

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira, 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

Brasil. Congresso Nacional (1964). *Lei n. 4.320*. Brasília, DF. Recuperado em 18, junho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)

Brasil. Congresso Nacional (1993). *Lei n. 8.666*. Brasília, DF. Recuperado em 18, junho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)

Brasil. Congresso Nacional (2000). *Lei Complementar n. 101*. Brasília, DF. Recuperado em 18, junho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)

Brasil. Congresso Nacional (2002). *Lei n. 10.120*. Brasília, DF. Recuperado em 18, junho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)

- Brasil. Congresso Nacional (2009). *Lei Complementar n. 131*. Brasília, DF. Recuperado em 18, junho, 2010, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>
- Cabalero, A., Sanz, A., Pires, V.; & Donato, R. (2010). *Eficiencia y transparencia en las compras públicas (ETCP): análisis de dos casos - Las Palmas de Gran Canaria y São Carlos*. Madrid: IEF/UNESP/AECID.
- Flick, U. (2009). *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35 (3), 20-29, mai-jun.
- IMF – International Monetary Fund (1998). *Manual on Fiscal Transparency*. 2007 Revised Edition. Retrieved Jun 3, 2010, from <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Lopes, C. A. (2007). Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*. 8, p. 5-40, dez.
- Nunes, S. P. & Nunes, R. da C. (2003). *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum*. Brasília: UnB (Série Textos para Discussão). Recuperado em 04, junho, 2010, de <http://vsites.unb.br/face/eco/cpe/TD/276Jan31RNunes.pdf>.
- OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (2001). Práticas ótimas da OCDE para obter Transparência Orçamentária. In: Kondo, Seiichi. [et al.] (2002). *Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer*. Brasília: MP, SEGES. Recuperado em 06, junho, 2010, de [http://www.4shared.com/get/61645122/f81f5c30/BRASIL\\_Transparncia\\_e\\_Respona.html;jsessionid=0F58470704C31EF8EC5DE961CD4D343F.dc211](http://www.4shared.com/get/61645122/f81f5c30/BRASIL_Transparncia_e_Respona.html;jsessionid=0F58470704C31EF8EC5DE961CD4D343F.dc211).
- OCDE (2008). *Recommendation of the Council on enhancing integrity in public procurement*. Retrieved Jun 18, 2010, from, de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf> .
- Piovesan, A. & Temporini, E. R. (1995). Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública [versão eletrônica]. *Rev. Saúde Pública* [online], 29(4), pp. 318-325. <[http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0034-89101995000400010&script=sci\\_arttext&tlng=>](http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0034-89101995000400010&script=sci_arttext&tlng=>)> Acessado em 18 de junho de 2010.
- Pires, V. (2001). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Manole.
- Pires, V. (2007). Controle Social da Administração Pública: entre o político e o econômico. In Guedes, A. M. e Fonseca, F. (Org.). *Controle Social da Administração Pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil* (pp. 17-42). São Paulo: Ed. UNESP/Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV

<sup>1</sup> A transparência na gestão pública e nas relações Estado-sociedade vem sendo defendida e disseminada por organismos multilaterais como forma de assegurar, por exemplo, o adequado uso de recursos alocados para ajuda internacional (muitas vezes desviados ou mal destinados) e o cumprimento de acordos. Também nas sucessivas ondas de reforma do Estado a transparência comparece como um dos alicerces para o bom desempenho. O tema é objeto de discussão teórica, no âmbito acadêmico, principalmente no campo do neoinstitucionalismo, em que as relações agente-principal e a teoria dos contratos apontam para a necessidade de redução das assimetrias de informação (Pires, 2008).

<sup>2</sup> A versão em português deste código, aqui utilizada, encontra-se como anexo 3 da referência bibliográfica mencionada.

<sup>3</sup> As peças que compõe o sistema orçamentário brasileiro, válidas para todos os níveis da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165.

<sup>4</sup> A Lei Complementar 101/00 impõe restrições ao endividamento de Estados e Municípios e o Senado Federal (Resoluções 40/2001 e 05/2002) estabelece limites para a dívida consolidada líquida.

<sup>5</sup> Despesas obrigatórias de caráter continuado são as que ultrapassam dois exercícios. A Lei Complementar 101/00 impõe limites a elas e faz exigências para evitar desequilíbrios quando são assumidas (aumento de receitas ou redução de outras despesas). A criação de cargos gera este tipo de obrigação (salários e encargos por tempo indeterminado) e, por isso, são explicitamente regulamentados os seus limites na LRF.

<sup>6</sup> A afirmativa constante do código, de que “...as Melhores Práticas devem ser aplicadas ao governo nacional somente” (p. 272), não invalidam seu uso na pesquisa objeto do presente trabalho, uma vez que este alerta não parece voltado para a inaplicabilidade das recomendações em nível local, mas sim para sua inexigibilidade para os países-membros da OCDE.

<sup>7</sup> Esta lei continua em vigor, não obstante o artigo 163 da Constituição Federal de 1988 estabelecer que lei complementar disporá sobre finanças públicas.

<sup>8</sup> O conceito de controle interno está se tornando mais claro e forte na gestão pública municipal brasileira, nos últimos 5-10 anos, levando a que alguns municípios criem Controladorias Internas como setores específicos e com realtiva autonomia. É o caso, por exemplo, de Araraquara e São Carlos, na RA Central SP, embora as experiências sejam ainda incipientes.

<sup>9</sup> Numerosos livros, guias e cartilhas foram produzidos para orientar a aplicação dos dispositivos da LRF nos municípios. Merece destaque a iniciativa “Banco Federativo”, levada a efeito pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que consistiu na publicação em papel, CD-rom e internet, de guias para a elaboração do PPA, da LDO e da LOA a partir da LRG, além de textos muito elucidativos sobre execução orçamentária, controle de limites etc.

<sup>10</sup> Sistema informatizado e com diferentes níveis de acesso online, implantado em 1987, a partir da STN – Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. Tornou-se um importante e conhecido instrumento de transparência em todo o país.

<sup>11</sup> O SIAFI e os SIAFEMs (Sistemas Integrados de Administração Financeira de Estados e Municípios, apoiados por financiamentos de longo prazo oferecidos pelo BNDES) tornaram possível a disseminação de “Portais da Transparência”, primeiro no governo federal e, depois, nos municípios. São Carlos, da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, foi uma das primeiras a criar seu portal, sendo premiada por isso.

<sup>12</sup> Os elementos aqui considerados como indicadores de transparência orçamentária municipal não esgotam os demonstrativos existentes, mas permitem uma avaliação razoável da situação econômico-financeira e orçamentária da gestão. As informações sobre compras públicas foram consideradas por serem estratégicas no processo de avaliação da qualidade dos gastos públicos. A qualidade dos demonstrativos não foi avaliada. Espera-se, na continuidade da pesquisa, desenvolver indicadores exaustivos de transparência fiscal orçamentária.

<sup>13</sup> Projeto desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público da UNESP/FCL-Ar, em parceria com o IEF-Instituto de Estudios Fiscales, do Ministério da Economia e Fazenda do Governo da Espanha, com apoio da AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

<sup>14</sup> A respeito, ver Caballero et. al. (2010).

<sup>15</sup> Esse aprofundamento é muito importante, tendo em vista o risco de ocorrer cumprimento meramente ritual da lei, a exemplo do que ocorre com tantas outras, como, por exemplo, a 4.320/64, que preconiza a orçamentação por programa, que ocorre apenas formalmente, sem que os governos locais operem, de fato, por programas.