



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Alcione da Costa Rocha

**Transparência da Gestão Fiscal do Município de Ouro Branco RN mediante o art. 48 da
LRF**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Alcione da Costa Rocha

Transparência da Gestão Fiscal do Município de Ouro Branco RN mediante o art. 48 da LRF

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof.^a Ma. Ana Cláudia de Souza Valente

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com
os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RA352t Rocha, Alcione da Costa
Transparência da Gestão Fiscal do Município de Ouro
Branco RN mediante o art. 48 da LRF / Alcione da Costa
Rocha; orientador Ana Cláudia de Souza Valente. --
Brasília, 2024.
26 p.

Monografia (Especialização - Curso de Especialização em
Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público)
-- Universidade de Brasília, 2024.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Transparência
Pública. 3. Instrumentos de Transparência. I. Valente, Ana
Cláudia de Souza , orient. II. Título.

Alcione da Costa Rocha

Transparência da Gestão Fiscal do Município de Ouro Branco RN mediante o art. 48 da LRF

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 02/07/2024.

Prof.^a Ma. Ana Cláudia de Souza Valente
Orientadora

Prof.^a Ma. Patrícia Fernanda Guimarães Venâncio
Professora - Examinadora

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me concedido sabedoria nos momentos de indecisão, força nos momentos de fraqueza e persistência nos momentos difíceis e turbulentos enfrentados até a conclusão deste trabalho.

Aos meus familiares, em especial, meus pais, por sempre acreditarem, mesmo em suas simplicidades, que o melhor caminho para a transformação do mundo é a educação e, para esta, nunca terem medido esforços para nos proporcionar a busca pelo saber.

A minha querida orientadora, prof.^a Ma. Ana Cláudia de Souza Valente, por não desistir de mim em momento algum e pela compreensão e paciência até a concretização deste sonho.

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF traz, no bojo do art. 48, instrumentos de transparência da gestão fiscal dos entes da federação, onde os mesmos devem publicizar informações de dados contábeis, fiscais e orçamentários, quais sejam: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, além da prestação de contas, pareceres e relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal. Apesar de haver estudos que abordam a transparência pública na gestão fiscal no Rio Grande do Norte, há déficit de estudos que revelam o agir dos municípios do Rio Grande do Norte, em especial, que abordem os instrumentos de transparência contidos no art. 48 da LRF. Diante disso, este trabalho se propõe a investigar se o Município de Ouro Branco - RN atende aos parâmetros da transparência pública dispostos na LRF. Assim, o objetivo geral foi analisar o nível de transparência do Executivo do município de Ouro Branco – RN, através de pesquisa documental no *web site* e portal de transparência deste município e revisão de literatura da categoria transparência fiscal nas plataformas Portal de periódicos da Capes e *Google Acadêmico*. Constatou-se que o município de Ouro Branco – RN possui um nível elevado de transparência, atingindo um percentual de 100% de divulgação em quase todos os instrumentos da gestão fiscal elencados no art. 48 da LRF, mas apresentou falhas no critério de divulgação dos pareceres prévios das prestações de contas, já que não efetua a publicação dos mesmos. Conclui-se, porém, que, apesar da divulgação de quase todos os instrumentos obrigatórios mencionados no art. 48, existe uma complexidade de compreensão dos mesmos, o que dificulta o entendimento e a fiscalização da transparência das informações por parte do cidadão.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Transparência Pública; Instrumentos de Transparência.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law – LRF brings, within the scope of art. 48, instruments of transparency in the fiscal management of the federation's entities, where they must publish information on accounting, fiscal and budgetary data, namely: plans, budgets and budget guidelines laws, in addition to the provision of accounts, opinions and reports of budget execution and fiscal management. Although there are studies that address public transparency in fiscal management in Rio Grande do Norte, there is a lack of studies that reveal the actions of municipalities in Rio Grande do Norte, in particular, that address the transparency instruments contained in art. 48 of the LRF. Given this, this work aims to investigate whether the Municipality of Ouro Branco - RN meets the parameters of public transparency set out in the LRF. Thus, the general objective was to analyze the level of transparency of the Executive of the municipality of Ouro Branco – RN, through documentary research on the website and transparency portal of this municipality and a literature review of the fiscal transparency category on the Capes and Periodical Portal platforms Academic Google. It was found that the municipality of Ouro Branco – RN has a high level of transparency, reaching a percentage of 100% disclosure in almost all fiscal management instruments listed in art. 48 of the LRF, but it presented flaws in the criteria for disclosing prior reports on financial statements, as it does not publish them. It is concluded, however, that, despite the disclosure of almost all mandatory instruments mentioned in art. 48, there is a complexity in understanding them, which makes it difficult for citizens to understand and monitor the transparency of information.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; Public Transparency; Transparency Instruments.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	10
2.REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1.A Transparência Pública	11
2.2.A transparência da gestão fiscal na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF	14
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	17
3.1.Documentos fiscais de transparência analisados no Município de Ouro Branco – RN	18
4.RESULTADOS E ANÁLISES	19
4.1.A Transparência fiscal ativa e as Leis Orçamentárias de Ouro Branco - RN	19
4.2.A Transparência fiscal ativa e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) em Ouro Branco – RN	21
4.3.A transparência fiscal ativa e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) em Ouro Branco - RN	22
4.4 A transparência fiscal ativa e as Prestações de Contas e Pareceres Prévios dos anos de 2021 a 2023 em Ouro Branco - RN	22
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
REFERÊNCIAS	24

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública deve atender aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Em se tratando especificamente do princípio da publicidade, o enfoque dado nesta pesquisa é a transparência pública na lógica fiscal, seja na vertente ativa, no sentido da Administração Pública divulgar oficialmente as informações e conhecimentos das ações e projetos que venham a beneficiar os cidadãos (Saturnino & Martins, 2019; Alves et al., 2021); seja na vertente passiva, com fundamento no artigo 5º, inciso XXXIII, referente ao direito fundamental de acesso à informação, de interesse coletivo ou particular dos cidadãos, (Paes et al., 2023, Drehmer & Raupp, 2018), em que os órgãos públicos devem prestar informações solicitadas pelos cidadãos, sob pena de responsabilidade (Jesus et al., 2019) salvo aquelas que estão sob sigilo para a segurança da sociedade (Brasil, 1988).

Assim, fornecer a transparência fiscal dos atos praticados é dever da Administração Pública, o que implica, ainda, na democratização da gestão, oportunizando o envolvimento da sociedade (Fraga et al., 2019). Nessa linha, foi publicada a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, como um instrumento normativo criado para auxiliar os governantes no tocante aos atos gerenciais dos recursos públicos relacionados à gestão das receitas e despesas públicas, além do endividamento e patrimônio público (Saturnino & Martins, 2019).

Em seu art. 48, a LRF estabelece os instrumentos de transparência na gestão fiscal com a obrigatoriedade de sua divulgação em meios eletrônicos de acesso público dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, além da prestação de contas, pareceres e relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal. Apesar de haver estudos que abordam a transparência pública na gestão fiscal no Estado do Rio Grande do Norte (Formiga, 2022), há déficit de estudos que revelam o agir dos municípios do Rio Grande do Norte, em especial, que abordem os instrumentos de transparência contidos no art. 48 da LRF, indicando a necessidade de pesquisas que contemplem essa região para gerar informações úteis ao controle e fiscalização das entidades estatais a nível municipal e para ampliar o acesso à informação, nos moldes garantidos pela Constituição Federal e LRF (Brasil, 1988; 2000).

A relevância do estudo justifica-se pela necessidade de trazer informações da transparência do interior do Brasil, aqui considerado como exemplo o município de Ouro

Branco – RN, contribuindo para uma gestão mais transparente e participativa por meio dos órgãos de controle interno, externo e dos municípios.

Mediante o exposto, o presente artigo visa solucionar o seguinte problema: o Município de Ouro Branco - RN atende aos parâmetros da transparência pública dispostos no art. 48 da LRF? O objetivo geral é identificar os instrumentos de transparência pública na gestão fiscal do Município de Ouro Branco – RN, no período de 2021 a 2023, e analisar se eles são compatíveis às prescrições legais do art. 48 da LRF. Os objetivos específicos são: pesquisar no *web site* e portal de transparência pública os instrumentos de transparência na gestão fiscal de Ouro Branco - RN, organizar e sistematizar uma tabela comparativa com os dados encontrados e comparar os achados de pesquisa com a prescrição legal insculpida no art. 48 da LRF.

A pesquisa é um estudo documental descritivo e exploratório, de abordagem qualitativa, com uso de técnica bibliográfica e documental, a partir de revisão de literatura, exame da legislação pertinente e inspeção direta do sítio eletrônico e portal de transparência do Município de Ouro Branco – RN.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

As análises dos dados coletados serão pautadas nas categorias teóricas da transparência pública, sob ponto de vista fiscal, no âmbito da LRF.

2.1. A Transparência Pública

A transparência pode ser entendida de diversas formas, mas em todas elas a sua importância para a gestão pública é incontestável (Rosa et al., 2021). A transparência pública é uma garantia interligada à obrigatoriedade de conceder o acesso à informação, permitindo ao cidadão acompanhar as atividades desenvolvidas pelo estado (Lucena, 2022).

A transparência, assim, preserva a atuação de agentes públicos sob o controle da sociedade, mantendo o principal postulado do constitucionalismo democrático da contemporaneidade, através do qual os atos do Estado devem sempre ser atribuídos ou remetidos em última instância aos cidadãos, que, por sua vez, são os verdadeiros titulares do poder político (CGU, 2018).

Visando uma transparência efetiva e, conseqüentemente, um governo responsável, é essencial que este viabilize as informações de seus atos de modo claro e compreensível. Em contrapartida a isso, a sociedade assume o papel de acompanhar e controlar as ações do governo,

elevando, assim, o nível de transparência e *accountability* (Rosa et al., 2021). Isso acaba ampliando o acesso das informações aos cidadãos e, conseqüentemente, criando um elo de ligação entre governo e sociedade, consolidando a democracia.

Notadamente, a transparência no Brasil ganhou importância com a Constituição Federal de 1988, quando estabeleceu os direitos fundamentais de acesso aos dados públicos aos cidadãos, sendo ainda um processo em andamento. No ano de 2000, foi promulgada a LRF, ratificando o direito dos cidadãos e reconhecendo a transparência como um de seus pilares mais importantes, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade fiscal dos entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo um avanço na normatização da transparência, viabilizando a participação social nos assuntos públicos. Além de sua importância, a transparência oportuniza a participação populacional nos assuntos públicos, com acesso direto e amplo às informações dentro do processo orçamentário (Rosa et al., 2021) e fundamenta a divulgação das informações por meio dos canais eletrônicos de acesso público aos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, além das prestações de contas (Abdala & Torres, 2016), visando uma gestão fiscal transparente, criteriosa e planejada, por meio de mecanismos técnicos propícios a apontar e reparar desequilíbrios e desvios das contas públicas, no cumprimento das metas e resultados das receitas e despesas (Silveira, 2021).

Nessa perspectiva, em 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como lei da transparência, que visa regular e estabelecer procedimentos para o acesso à informação e, conseqüentemente, a transparência por iniciativa do Estado (transparência ativa) ou por iniciativa dos cidadãos usuários externos à administração (transparência passiva), sendo abrangente as esferas governamentais: federal, estadual ou municipal (Paes et al., 2023).

Outra lei que enfatiza a participação popular no controle público é a Lei n.º 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação ou LAI, que trata da transparência ativa e passiva, cujo objetivo é proporcionar à pessoa física ou jurídica o direito de solicitar e receber informações públicas sem a necessidade de esclarecimento do motivo.

A transparência ativa é aquela que, por iniciativa do órgão público, este venha a divulgar informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitado (CGU, 2013), ou seja, quando o órgão disponibiliza em seus sítios eletrônicos as informações de sua competência, independentemente de solicitações ou requerimentos (Junior et al., 2021). A LAI estabelece que a Transparência Ativa é dever dos órgãos e entidades públicas, e assim delibera informações que são objeto de iniciativas de transparência pública, quais sejam (§ 1º do art. 8º):

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e; VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (CGU, 2013).

Assim sendo, como vantagem da transparência ativa, tem-se o acesso prévio da informação, sem a necessidade de acionar o órgão, e a economia da espera do tempo para obtenção da resposta.

A transparência passiva, por sua vez, é quando o órgão ou entidade pública disponibiliza o serviço de informação ao cidadão (SIC), para que ele possa solicitar informações do seu interesse, tendo como objetivo assegurar a qualquer cidadão interessado o direito de apresentar aos órgãos o pedido de acesso a informações (Junior et al., 2021). Desse modo, a transparência passiva, ao oposto da ativa, é aquela que só é realizada por iniciativa do interessado, por meio de requerimento (Paes et al., 2023). A LAI diz que a transparência passiva é caracterizada quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo, sendo isso enfatizado no art. 10: “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (CGU, 2013).

Com base no exposto, enfatiza-se o Portal da Transparência como uma ferramenta cujo objetivo principal é a promoção da transparência ativa da gestão pública, publicizando seus atos e, por consequência, estimulando a participação e o controle social. É, portanto, um instrumento utilizado pelos órgãos públicos para as publicações de seus atos administrativos e informações de interesse público (Zardo et al., 2020; Paes et al., 2023), por meio de seus bancos de dados sobre todos os gastos do governo, e deve ser disponibilizada com livre acesso a sociedade geral nos sítios governamentais (Batista, 2019) o que auxilia no combate à corrupção (Silveira, 2021).

O Portal da Transparência caracteriza-se, pois, como ferramenta essencial para a sociedade acompanhar e participar das políticas públicas acompanhando o planejamento e execução dos atos da Administração Pública (Paes et al., 2023).

Constata-se, então, que o Princípio da Transparência e Publicidade são preceitos legais interligados, implicando na necessidade de os gestores públicos obedecê-los em todos os atos

governamentais, inclusive, no âmbito fiscal. O art. 48 da LRF traz como instrumentos de transparência da gestão fiscal: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos (Silveira, 2021), a serem detalhados na seção seguinte.

2.2. A transparência da gestão fiscal na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece os limites impostos e os mecanismos de fiscalização, além de medidas de proteção ao patrimônio público, além de ser responsável por combater a improbidade administrativa dos gestores (Batista, 2019). Além disso, é tratada como o código que conduz a Administração Pública quanto ao controle dos gastos públicos a partir de instrumentos de transparência pública, como os portais de transparência (Abdala & Torres, 2016).

Importante mencionar que os pilares básicos da LRF consistem na ação planejada e transparente e na responsabilidade do gestor público com o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e com a divulgação na prestação de contas. Assim, a transparência é instituída na LRF como uma das premissas básicas na construção de uma gestão responsável que permeia o diálogo entre sociedade e governo (Vicente, 2020). Isso está disposto no art. 48 da referida lei, como obrigação imposta aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, incluindo os Tribunais de Contas, o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais de todas as esferas do governo (Saturnino & Martins, 2019), conforme destacado a seguir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (Senado Federal, 2021).

Com relação aos planos e orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, a lei trata da divulgação em meios eletrônicos do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que tendem a anunciar com antecedência como serão realizadas as políticas fiscais públicas (Saturnino & Martins, 2019).

O PPA é uma ferramenta processual de planejamento com grande abrangência temporal no tocante às prioridades e direcionamento das ações do governo (Silveira, 2021). Ele consiste em uma lei orçamentária que busca definir ações de governo, englobando as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além de expor os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos, como está previsto no art. 165, § 1º da Constituição Federal.

Dessa maneira, o PPA designa medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo gestor durante quatro anos, vigorando desde o segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato subsequente (Saturnino & Martins, 2019). Sendo assim, é um instrumento elaborado no primeiro ano do mandato do governante do Poder Executivo, com vigência a partir do segundo ano de mandato, devendo ser encaminhado ao Poder Legislativo até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro, ou seja, até 31 de agosto, e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (Jesus et al., 2019). Com isso, torna-se o principal instrumento de planejamento de médio prazo previsto na Constituição Federal, além de ser responsável pela mediação entre a LDO e a LOA.

A LDO, prevista no art. 165, §2º da Constituição Federal e art. 4º da LRF, é responsável por definir as metas e prioridades da Administração Pública, além de estabelecer parâmetros necessários à alocação de recursos no orçamento anual, de forma a garantir a execução dos objetivos e metas contempladas no PPA, sendo assim um elo de ligação entre o PPA e a LOA que visa contabilizar as diretrizes do plano e à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício. A LDO é elaborada anualmente e visa indicar as prioridades do governo para o ano subsequente, auxiliando, ainda, na elaboração da LOA, respaldando-se no que foi determinado no PPA (Jesus et al., 2019).

Já a LOA, prevista no art. 5 da LRF, é elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas desta lei complementar. Baseia-se no orçamento anual, prevê os orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimentos das empresas, além de fixar a realização de despesas para o período de um ano (Saturnino & Martins, 2019), ou seja, é ela que prevê as receitas e fixa as despesas do governo para o ano seguinte, indicando quanto será aplicado em cada área e de onde virão os recursos. É a LOA que realiza a previsão de orçamentos fiscais, do seguro social e dos investimentos das empresas estatais, além de prever todas as despesas governamentais para o ano subsequente de forma detalhada, a exemplo da estimativa da receita e da distribuição de despesas (Jesus et al., 2019).

Outro instrumento previsto no art. 48 da LRF é o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), mencionado nos arts. 52 e 53 da LRF, que abrange todos os poderes e

o Ministério Público e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (Senado Federal, 2021). Trata-se de um conjunto de demonstrativos que trazem informações relevantes aos Poderes Executivo e Legislativo e a Sociedade Civil acerca da execução orçamentária e sua previsão, como também é um instrumento de transparência, que visa elucidar o acompanhamento das atividades financeiras e gestão fiscal.

O RREO engloba os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta de todos os poderes, que auferem recursos dos orçamentos da seguridade social e fiscal, incluindo subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio geral ou de capital, suprimindo, no último caso, aqueles oriundos de aumento de participação acionária (Jesus et al., 2019).

Em seguida, o art. 48 da LRF menciona o instrumento de transparência denominado Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que tem por objetivo o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento dos limites previstos na LRF, por parte do governo. Nele, estão explicitas informações relacionadas a despesa total de gastos com pessoal, concessões e garantias, dívida consolidada, operações de crédito, além do demonstrativo consolidado (Saturnino & Martins, 2019). O RGF contempla os demonstrativos comparativos com os limites de que trata a LRF, dos montantes da despesa total com pessoal, distinguindo-a com inativos e pensionistas, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito, inclusive, por antecipação de receita (Silveira, 2021).

É um relatório que deve ser de amplo acesso ao público, inclusive, por meio eletrônico, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, e no último quadrimestre de cada exercício a ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro e às inscrições em restos a pagar (Senado Federal, 2021).

Ainda se tratando dos instrumentos de transparência pública elencados no art. 48 da LRF, tem-se as Prestações de Contas encaminhadas junto aos órgãos de controle externo, que receberão parecer prévio conclusivo dos Tribunais de Contas, variando o prazo de acordo com o porte do município, conforme art. 57 da LRF (Brasil, 2000).

As prestações possibilitam aos gestores prestarem contas aos órgãos de controle externo das atividades por eles executadas, sendo instrumento valioso que mede o grau de comprometimento da gestão perante a sociedade e os órgãos fiscalizadores. A prestação de contas apresenta o resultado da arrecadação em relação à previsão, enfatizando as providências adotadas para fiscalização das receitas, assim como o combate à sonegação (Jesus et al., 2019). Devem ser apresentadas pelo chefe do Executivo, sendo incluídas as do presidente do Legislativo, que receberão parecer prévio de forma separada do respectivo Tribunal de Contas.

As prestações de contas e, conseqüentemente, a disponibilização de informações aos

cidadãos evidenciam aspectos relevantes no contexto da transparência pública, tendo em vista que uma gestão responsável e transparente é aquela capaz de criar mecanismos capazes de fornecer informações verídicas e em tempo hábil das contas governamentais (Araújo, 2020).

Portanto, um governo transparente e responsável sob a ótica fiscal é aquele capaz de atender aos preceitos da LRF e também o que disponibiliza as informações dos seus atos praticados aos cidadãos, de forma a utilizar de artifícios facilitadores para o acesso dos usuários. Sendo assim, os portais de transparência surgem como ferramenta indispensável para o cumprimento dessa obrigação (Vicente, 2020), o que será analisado no caso do município de Ouro Branco - RN.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo está pautado em uma pesquisa documental descritiva e exploratória, no sentido de levantar as informações fiscais contidas no *web site* oficial e no portal de transparência do município de Ouro Branco RN, para verificar se as práticas de transparência atendem a LRF e a legislação vigente, no tocante a publicidade de tais informações. As pesquisas descritivas têm como objetivo identificar a descrição das características de determinados fenômenos, estabelecendo relação das variáveis levantando hipóteses para explicá-las (Gil, 1991).

As técnicas utilizadas para levantamento de dados foram: primeiro, revisão de literatura sobre transparência pública e transparência fiscal; em seguida, pesquisa documental empírica, haja vista a busca por informações publicadas no *web site* oficial (<https://ourobranco.rn.gov.br>) e portal da transparência (<https://ourobranco.rn.gov.br/transparencia-municipal>) do município de Ouro Branco – RN. A pesquisa documental é caracterizada pela coleta de dados restrita de documentos, escritos ou não, por intermédio de fontes, podendo ser feita antes ou depois da ocorrência do fenômeno (Marconi & Lakatos, 2003).

Assim, o instrumento de levantamento de dados para embasamento teórico foi baseado na revisão de literatura, no Portal de periódicos da Capes e *Google Acadêmico*, com levantamento dos principais trabalhos publicados nas principais plataformas de pesquisa gratuitas, que possuem relevância, por fornecerem dados atuais e importantes sobre o tema (Marconi & Lakatos, 2003), além da busca por normas sobre o tema, durante o mês de fevereiro de 2023, com as palavras chave: "TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL" X ARTIGO 48 DA LRF X ESTADO DO RN, delimitando documentos no intervalo dos anos 2018 a 2023, onde foram encontrados 70 documentos, sendo 03 da base de dados Portal de periódicos da Capes e 67 no *Google Acadêmico*, dentre eles artigos científicos, monografias e teses. Foram utilizados para

o desenvolvimento deste trabalho 15 artigos científicos, 04 monografias, 04 documentos normativos e outro material complementar que tratava diretamente do tema proposto. Os demais documentos foram descartados, pois, em uma breve leitura dos resumos, foi observado que os temas não estavam diretamente relacionados à pesquisa.

3.1. Documentos fiscais de transparência analisados no Município de Ouro Branco - RN

O estudo dos documentos fiscais exigidos no art. 48 da LRF deu-se pela publicação do PPA, LDO, LOA, RREO, RGF, Prestação de Contas e Pareceres Prévios válidos para os exercícios de 2021 a 2023, tendo sido realizada a verificação da divulgação desses documentos no portal de transparência do município, observando a publicação dos respectivos anexos, de acordo com orientação divulgada pelo Tribunal de Contas do Estado do RN, sendo que, para o RREO e o RGF, os dados foram tratados de acordo com as obrigações previstas para os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, como recomenda o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN e para as Prestações de Contas e Pareceres Prévios a existência da publicação. As informações serviram de base para o desenvolvimento da tabela abaixo:

Tabela 1
Atribuição de percentuais de transparência aos documentos fiscais

PPA, LDO, LOA		
Divulgação	Percentual Atribuído	Descrição
Sem dados	0%	Equivale a não divulgação de informações.
Parcial	50%	Equivale a divulgação somente dos anexos da lei ou somente do texto lei.
Integral	100%	Equivale a divulgação do texto lei e os anexos da lei ou plano.
RREO, RGF		
Divulgação	Percentual Atribuído	Descrição
Sem dados	0%	Equivale a não divulgação de informações.
Parcial	50%	Equivale a divulgação de parte dos demonstrativos contábeis. Os dados foram avaliados conforme as especificações da Resolução 028/2020 TCE/RN para municípios com população inferior a 50.000 habitantes.
Integral	100%	Equivale a divulgação de informações.
Prestação de Contas, Parecer Prévio		
Sem dados	0%	Equivale a não divulgação de informações.
Parcial	50%	Equivale a divulgação parcial dos documentos obrigatórios.
Integral	100%	Equivale a divulgação de informações.

Fonte: elaboração própria (2024).

Diante desse contexto, será analisada a divulgação do PPA, LDO, LOA, RREO, RGF, Prestações de Contas e Pareceres Prévios do Poder Executivo de Ouro Branco RN.

3. RESULTADOS E ANÁLISES

Para analisar se o Poder Executivo do município de Ouro Branco - RN está em adequação com a LRF, no que destaca o seu art. 48, conforme já mencionado, foram realizadas pesquisas no *web site* oficial e no portal de transparência municipal. Desta forma, buscou-se analisar se o município em questão pratica a transparência fiscal a partir da divulgação do PPA de 2021 para o Quadriênio 2022-2025, da LDO, da LOA, do RREO, do RGF, das Prestações de Contas e dos Pareceres Prévios dos anos de 2021 a 2023.

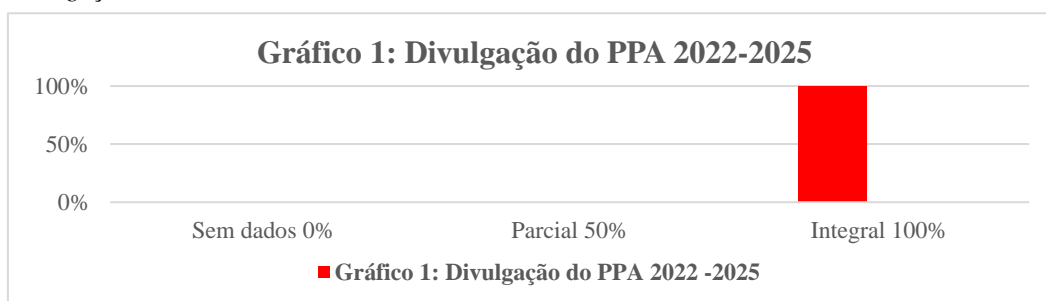
4.1 A Transparência fiscal ativa e as Leis Orçamentárias de Ouro Branco - RN

O marco teórico situou a transparência de um governo, seja ativa ou passiva, como essencial para o exercício do controle dos atos públicos e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, inclusive, no que toca ao aspecto fiscal, quanto à viabilização das informações orçamentárias de modo claro e compreensível.

O Gráfico 1 apresenta os dados da divulgação do PPA de 2021 para o Quadriênio de 2022 a 2025 no município de Ouro Branco RN, e será analisado conforme conteúdo da Tabela 1, no item acerca do procedimento metodológico, quanto ao percentual atribuído à divulgação dos dados municipais: “sem dados, 0%”, “Parcial, 50%” e “Integral, 100%”, a saber:

Gráfico 1

Divulgação do PPA 2022-2025



Fonte: dados da Pesquisa no Portal da Transparência Ouro Branco RN (2024).

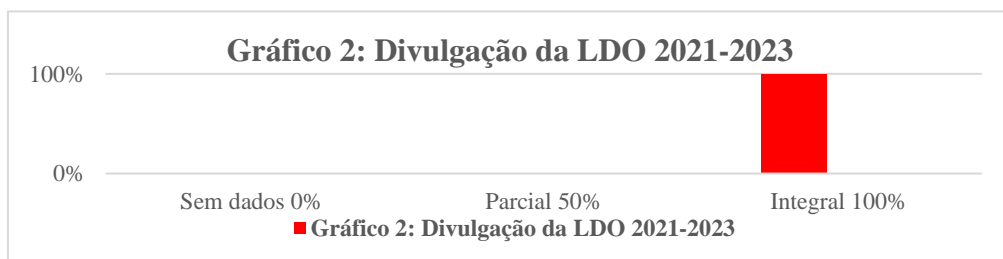
Conforme demonstrado no gráfico 1, o município de Ouro Branco - RN divulgou seu PPA publicado em 2021, com vigência para o quadriênio 2022-2025, no qual, na data da pesquisa, a pontuação atribuída em 100% corresponde a publicação de forma integral das peças que compõem o PPA. Portanto, em termos de necessária divulgação do PPA, à luz das

determinações do art. 48 da LRF, é possível concluir que o município pesquisado possui bom nível de transparência fiscal quanto a este item.

Porém, apesar da divulgação do PPA municipal atingindo o percentual de 100%, é possível questionamento quanto ao nível de compreensão do referido documento fiscal, pois trata-se de um instrumento extenso e complexo, e o cidadão comum pode não entendê-lo. Por isso, pesquisas futuras são sugeridas para analisar esse aspecto compreensivo, pois não basta disponibilizar a informação, ela deve ser clara e objetiva. O Gráfico 2 apresenta os dados acerca da divulgação da LDO no período de 2021 a 2023 no município de Ouro Branco - RN.

Gráfico 2

Divulgação da LDO 2021-2023

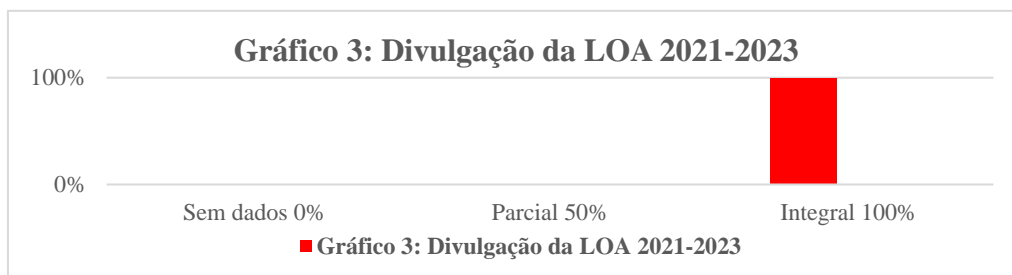


Fonte: dados da Pesquisa no Portal da Transparência Ouro Branco RN (2024).

Conforme o Gráfico 2, o município de Ouro Branco - RN apresentou divulgação de forma integral de sua LDO para os anos de 2021 a 2023, obtendo o percentual de 100%, o que corresponde a integralidade das informações. Trata-se da lei que compreende as metas e prioridades da Administração Pública. Porém, mesmo com um percentual de 100% de divulgação, contemplando todos os anexos, é uma lei de difícil compreensão para o cidadão comum. Por tal motivo, a mesma reflexão realizada no Gráfico 1 se repete no Gráfico 2, quanto à sugestão de pesquisas futuras que envolvam análises mais profundas quanto ao nível de compreensão das publicações fiscais realizadas pelos entes governamentais. O Gráfico 3 apresenta os dados acerca da divulgação da LOA, no período de 2021 a 2023, no município de Ouro Branco - RN.

Gráfico 3

Divulgação da LOA 2021-2023



Fonte: dados da Pesquisa no Portal da Transparência Ouro Branco RN (2024).

O Gráfico 3 evidencia que o município de Ouro Branco - RN igualmente publicou de forma integral sua LOA, no período entre 2021 a 2023, obtendo, assim, um percentual de 100% da publicação da lei, atingindo o que corresponde a integralidade da divulgação das informações, porém, complexas de serem compreendidas, estendendo as reflexões realizadas nos Gráficos 1 e 2 também para o Gráfico 3 quanto à necessidade de mais pesquisas para aferir a qualidade dessas informações e o nível de compreensão pelo cidadão comum.

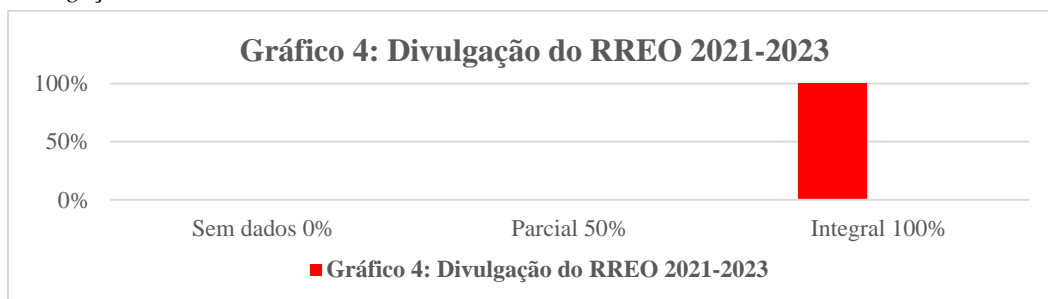
4.2 A Transparência fiscal ativa e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) em Ouro Branco – RN

Outro instrumento descrito no campo teórico como documento importante para o campo orçamentário e fiscal e que deve ser publicizado é o RREO, previsto no art. 48 da LRF e mencionado nos arts. 52 e 53 da LRF. Esse conjunto de demonstrativos traz informações relevantes aos Poderes Executivo e Legislativo e a Sociedade Civil acerca da execução orçamentária.

Quanto à esse instrumento no município pesquisado, o Gráfico 4 apresenta os dados da divulgação do RREO no período de 2021 a 2023 no município de Ouro Branco – RN, atendendo ao quesito de publicação legal.

Gráfico 4

Divulgação do RREO 2021-2023



Fonte: dados da Pesquisa no Portal da Transparência Ouro Branco RN (2024).

O gráfico 4 demonstra que o município de Ouro Branco - RN divulgou o RREO no período entre 2021 a 2023, obtendo o percentual de 100%, o que corresponde a integralidade das informações, ou seja, contemplando todos os demonstrativos elencados em lei, sendo publicados bimestralmente, atendendo, assim, as normas estabelecidas para os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, sendo divulgados dentro do prazo legal de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre de referência. Entretanto, como analisado anteriormente nos Gráficos 1, 2 e 3, as informações são de difícil compreensão, o que compromete, de certa forma, a transparência aos cidadãos comuns, inferindo a necessidade de

pesquisas posteriores que visem sanar a complexidade desses demonstrativos.

4.3 A transparência fiscal ativa e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) em Ouro Branco – RN

Outro importante instrumento de transparência da Gestão Fiscal elencado no art. 48 da LRF é o RGF, cujo objetivo é o controle, monitoramento, além da publicidade do limites estabelecidos pela LRF, mediante as Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito, detém sua publicação e apresentação previstas no artigo 54º da LRF. Assim sendo, o Gráfico 5 apresenta a divulgação do RGF de 2021-2023 no município de Ouro Branco – RN, atendendo, assim, aos preceitos legais.

Gráfico 5
Divulgação do RGF 2021-2023



Fonte: dados da Pesquisa no Portal da Transparência Ouro Branco RN (2024).

O gráfico 5 mostra que o município de Ouro Branco RN publicou o RGF no período compreendido entre 2021 a 2023, obtendo o percentual de 100%, o que corresponde a publicidade integral dos demonstrativos que o compõem, sendo publicado semestralmente no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada semestre, atendendo, assim as normas estabelecidas para os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes. Para tanto, mesmo o município de Ouro Branco – RN divulgando o RGF com todos os seus demonstrativos e prazo elencados em lei, é perceptível uma complexidade do seu conteúdo, o que, de certa forma, implica negativamente na transparência das informações para a Sociedade Civil.

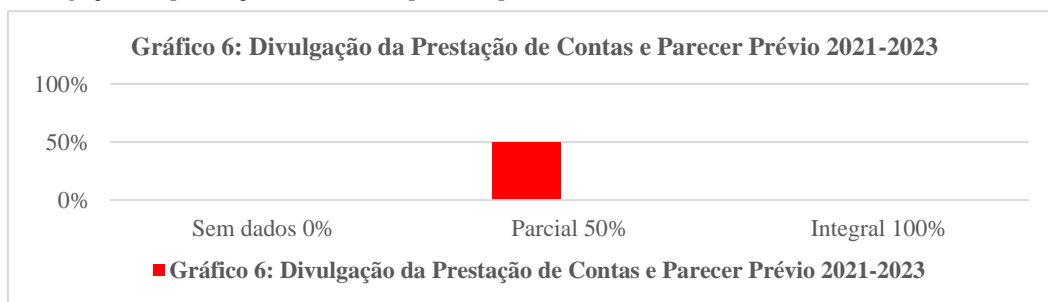
4.4 A transparência fiscal ativa e as Prestações de Contas e Pareceres Prévios dos anos de 2021 a 2023 em Ouro Branco - RN

Dentro do contexto de transparência da Gestão Fiscal elencada na LRF, as Prestações de Contas demonstram os atos praticados pelos gestores, ao prestarem contas aos órgãos fiscalizadores de controle externo das atividades por eles executadas, tornando-se um

instrumento valioso que mede o grau de comprometimento da gestão perante a sociedade e os órgãos fiscalizadores. Mediante essa apreciação das contas, o Parecer Prévio emitido pelos órgãos fiscalizadores torna-se um instrumento fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois, oferta ao Poder Legislativo elementos técnicos fundamentais para julgar as contas do chefe do Executivo, avaliando, de forma geral e fundamentada, o exercício e a execução orçamentária, possibilitando a aprovação ou rejeição dessas contas. O gráfico 6 apresenta os dados da divulgação das Prestações de Contas e Pareceres Prévios do período de 2021 a 2023 no município de Ouro Branco - RN.

Gráfico 6

Divulgação da prestação de contas e parecer prévio



Fonte: dados da Pesquisa no Portal da Transparência Ouro Branco RN (2024).

O gráfico 6 demonstra que o município de Ouro Branco - RN divulgou de forma parcial as informações relacionadas às Prestações de Contas e Parecer Prévio, atingindo, assim, um percentual parcial, que corresponde a 50% de publicação dos documentos. Vale ressaltar que não consta no portal da transparência os Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do RN – TCE/RN, para os anos de 2021 a 2023. Contudo, todas as prestações de contas foram divulgadas, evidenciando os resultados alcançados na gestão. Para tanto, como evidenciado nas análises anteriores, trata-se de documentos complexos de serem compreendidos pelo sujeito comum, o que compromete a transparência e fiscalização dos atos praticados pelo gestor público, remetendo à pesquisas futuras que abordem o nível de compreensão dessas publicações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo enfatiza a importância da transparência fiscal no contexto da gestão pública mediante o aparato da LRF, descrevendo o grau de divulgação dos instrumentos de transparência previstos no art. 48 desse diploma legal, no Município de Ouro Branco - RN, durante o período de 2021 a 2023, por meio de pesquisas realizadas no seu *web site*

governamental e portal de transparência. A relevância do trabalho se dá pela baixa produção de estudos similares realizados nos municípios brasileiros, podendo ser um marco inicial para aprofundamentos científicos na área.

Os resultados mostram que o Município de Ouro Branco - RN divulga de forma integral o PPA, LDO, LOA, RREO e RGF, obtendo um percentual de 100%, o que implica na integralidade de divulgação das peças que compõem esses instrumentos de transparência. Já para a divulgação das Prestações de Contas e Pareceres Prévios anuais, o percentual obtido fora de 50%, implicando na transparência parcial das informações, não sendo divulgados os Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do RN - TCE/RN.

Conclui-se, porém, que o Município de Ouro Branco - RN, apesar de possuir um nível de transparência elevado em relação ao que trata o art. 48 da LRF, as informações contidas nesses instrumentos de transparência apresentam complexidade para compreensão do teor de seus conteúdos, o que pode dificultar a fiscalização por parte da sociedade, não encerrando a discussão acerca do tema.

Nesse sentido, sugere-se pesquisas que avaliem o nível de compreensão dos dados fiscais divulgados, para que os entes governamentais possam aprimorar a clareza dos dados fornecidos e, assim, possibilitar maior controle de seus atos, já que a limitação de tempo não possibilitou ampliar as análises desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Abdala, P. R. Z., & Torres, C. M. S. de O. e. (2016). A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(3):147–158. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1023>
- Araújo, A. G. (2020). *Portal da transparência: uma análise da eficiência do município de Caicó na prestação de contas e transparência pública Caicó/RN, abril/2020*.
- Batista, A. B. R. C. (2019). Instrumentos de transparência e controle dos gastos públicos Instruments of transparency and control of public expenditure. *Brazilian Journal of Development*, 5(5):3564–3588. <https://doi.org/10.34117/bjdv5n5-1520>
- Brasil. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil : texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a E. C. nº. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- Senado Federal Brasil. (s.d.). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Emenda Constitucional nº 128, de 2022*.

- https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/603955/CF88_EC128_livro.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CGU. Controladoria Geral da União. (2013). *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/BrasilTransparente>
- CGU. Controladoria Geral da União; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (n.d.). *Revista da CGU*. www.cgu.gov.br
- Formiga, S. F. (2022). *Transparencia na gestão pública: uma análise dos principais indicadores da transparencia no municipio de Natal*. Natal: UFRN.
https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/51127/1/TransparenciaGestaoPublica_Formiga_2022.pdf
- Fraga, L. dos S., Medeiros, A. P. de, Vieira, K. M., & Bender Filho, R. (2019). Transparência da gestão pública: Análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. *Gestão & Planejamento*, 20:255–272. <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.4731>
- Gil, A. Carlos. (1991). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas.
- Jesus, A. P. S. de, Alkmim, B. E. de O., Carvalho, K. P. de, Aguiar, C. A. B. R., Silva, W. E. da, & Guimarães, A. P. L. (2019). A transparência na Administração Pública: estudo acerca do art. 48 da LRF na região do Alto-Tietê/SP. *Revista Diálogos Interdisciplinares*, 8:115–131.
<https://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/781/755>
- Junior, P. de T. de S., Ceolin, A. C., Silva, T. R. V. da, Celestino, M. L., Almeida, N. B. de, & Carvalho, R. R. (2021). Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação em Municípios / Applicability of the Access to Information Law in the Municipalities. *ID on Line. Revista de Psicologia*, 15(54):775–792. <https://doi.org/10.14295/idonline.v15i54.2906>
- Lucena, F. A. da C. S. (2022). *Análise da implementação de transparência passiva da lei de acesso a informação do município de Recife, PE*.
https://repository.ufrpe.br/bitstream/123456789/4656/1/tcc_franciscoariaildodacostasalucena.pdf
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª Ed. Atlas.
- Paes, J. H. C., Lima, M. de P., & Santos, M. H. P. dos. (2023). Transparência Pública: os Portais da Transparência como ferramenta para o exercício do controle social da Administração Pública. *ID on Line. Revista de Psicologia*:407–426.
<https://doi.org/10.14295/idonline.v17i69.3926>
- Rosa, F. S. da, Martins, S., Lunkes, R. J., & Vieira, D. M. (2021). A Influência da

Transparência Pública na Relação entre Gestão Fiscal e no Desempenho de Municípios Brasileiros. *Desenvolvimento Em Questão*, 54:262–278. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2021.54.262-278>

Saturnino, A. C. N., & Martins, C. R. L. (2019). *Transparência nas contas públicas: um estudo sobre o cumprimento do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da microrregião de Cajazeiras-PB*. <https://repositorio.ifpb.edu.br/handle/177683/756>

Senado Federal. (2021). *Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas*.

Silveira, F. G. da. (2021). *A Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio da transparência: análise dos instrumentos de gestão dos recursos públicos*. <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/20775/1/FGS16082021.pdf>

Zardo, I. F., Mariano, F. de O., Costa, M. O., Rodrigues, A. P., & Timoteo, L. X. (2020). Portal da transparência como instrumento de fiscalização e controle nos municípios do Espírito Santo. *Revista Científica Intelletto*, pp. 73–85.