

Práticas de transparência na execução orçamentária em municípios da região metropolitana de São Paulo

Fabiana Ferreira Pascoaloto

Professora de Administração, Relações Internacionais
e Produção Cultural da FAAP
Mestre em Ciências Contábeis e Atuariais pela PUC-SP
Especialista em Planejamento e Gestão Pública Municipal pela Unesp
Graduação em Ciências Contábeis na CESD
E-mail: fabipascoaloto@gmail.com

Fernando de Almeida Santos

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP
Coordenador do Mestrado em Ciências Contábeis,
Controladoria e Finanças da PUC-SP
E-mail: fernando@fernandoasantos.com.br

Recebido: 29 mar. 2020

Aprovado: 30 abr. 2022

Resumo: Esta pesquisa avalia se os portais eletrônicos dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) atendem às exigências de conteúdo e tempestividade das informações, conforme a Lei Complementar nº 131/2009. A investigação considerou as informações apresentadas on-line, em portal eletrônico da transparência de cada município no âmbito do Poder Executivo, de dados do ano de 2017. Ao final, se identificou o cenário em que se encontram as prefeituras neste processo de transparência e atendimento legal e se apresenta uma proposta de padronização mínima para os portais.

Palavras-chave: Informações Orçamentárias. Lei da Transparência Pública.

Abstract: This research evaluates whether the electronic portals of the 39 municipalities of the Metropolitan Region of São Paulo (SPMR) meet the information content and timeliness requirements, according to Supplementary Law 131/2009. The investigation considered the information presented online, in electronic portal of transparency of each municipality within the Executive Branch, data of the year 2017. At the end, the scenario in which the municipalities were found in this process of transparency and legal assistance was identified and a proposal of minimum standardization for portals was presented.

Keywords: Budgetary Information. Law of Public Transparency. Regional Development.

Resumen: Esta investigación evalúa si los portales electrónicos de los 39 municipios de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) cumplen con los requisitos de contenido y oportunidad de la información, de acuerdo con la Ley Complementaria nº 131/2009. La investigación consideró la información presentada en línea, en un portal de transparencia electrónica de cada municipio en el ámbito del Poder Ejecutivo, de datos del año 2017. Al final, se determinó el escenario en el que se encuentran las alcaldías en este proceso de transparencia y atención legal y se presenta una propuesta de estandarización mínima para los portales.

Palabras Clave: Información Presupuestaria. Ley de Transparencia Pública.

Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000, no artigo 48, estabeleceu obrigatória a ampla divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, inclusive em meio eletrônico de acesso público. Tal prática, além de buscar ampliar os próprios indicadores de transparência nas instituições no médio e longo prazo, facilita o controle por parte dos Tribunais de Contas, Controladorias e órgãos de internos e da sociedade (o que se denomina controle social).

Com o surgimento da Lei da Transparência Pública – LC nº 131/2009, que incluiu dispositivos à LRF, foi estabelecido que os governos devessem dar ênfase à transparência, mediante a divulgação pormenorizada de informações sobre execução orçamentária e financeira, quanto às receitas e despesas em meios eletrônicos, para acompanhamento da sociedade em tempo real.

De acordo com o Decreto nº 7.185/2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade, a liberação em tempo real (tempestividade) se refere à disponibilização das informações em meio eletrônico de acesso público até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema. Toda essa estrutura sobre transparência em meio eletrônico foi consumada no ano de 2011, quando da edição da Lei nº. 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual determinou, dentre outros dispositivos, a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas divulgarem em local de fácil acesso, inclusive em sítios oficiais da internet, as informações de interesse coletivo.

O § 1º do art. 3º e o art. 9º da Portaria STN nº 634 estabelece que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tem a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Nacional, é responsável pela edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que dispõe sobre regras gerais acerca de diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos Entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A pesquisa é relevante, pois a transparência do setor público gera credibilidade e permite que a sociedade tenha condições de exercer controle na utilização dos recursos públicos. Outro aspecto é pelo fato de que foram disponibilizados os requisitos mínimos necessários em cada legislação, porém não existe um modelo de referência de portal da transparência ou um manual com modelos e layouts de relatórios. Com isso, é possível

que se utilize de mecanismos para omitir os dados e que não leve o conhecimento na totalidade para o controle social e o controle externo.

A pesquisa se delimitou a diagnosticar se os municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) estão aderentes à legislação brasileira da transparência dos órgãos públicos, em relação à apresentação das receitas e despesa orçamentárias. Os aspectos analisados são relativos à tempestividade e o cumprimento dos requisitos mínimos.

Conforme o exposto surge o objetivo principal da pesquisa, que consiste em diagnosticar se os Municípios da RMSP atendem a legislação brasileira sobre transparência pública. Portanto, o objetivo dessa pesquisa é a verificação dos portais de transparência dos Municípios da RMSP, sendo que o foco se constitui na análise dos requisitos mínimos da receita e despesa orçamentária. São objetivos secundários da pesquisa: 1) Verificar o atendimento dos municípios da RMSP aos requisitos mínimos de publicidade da receita e despesa orçamentária; 2) Verificar o atendimento destes municípios quanto à tempestividade das informações, ou seja, se estão sendo disponibilizadas em tempo real.

Entre as várias maneiras de participar das discussões sobre o controle e uso dos recursos públicos, figura os conselhos municipais, orçamento participativo, portal da transparência, órgãos de fiscalização e denúncia de irregularidades. Destaca-se, ainda, que devido à falta de padronização e do não cumprimento dos requisitos mínimos e da tempestividade, os órgãos fiscalizadores, que são o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, têm apontado inconsistências nos relatórios de auditoria dos Municípios, quanto à transparência dos órgãos públicos, e têm solicitado providências de adequações.

Essa pesquisa se justifica, pois, foi identificada a necessidade de que os portais de transparência tenham uma base única de dados, para adequado tratamento das receitas e despesas orçamentárias, as quais se fundamentam sob os princípios e premissas relacionadas à transparência do orçamento público e das características qualitativas da informação contábil.

Observa-se, ainda, que a contabilidade aplicada ao setor público é regida pela antiga Lei 4.320/64, porém, nos últimos anos houve um processo de harmonização das legislações brasileiras com as regras da contabilidade pública internacional.

De acordo com Feijó (2015), em março de 2004 o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), órgão regulador das práticas contábeis no Brasil e membro da Internacional Federation of Accountants (IFAC), instituiu o grupo de estudos voltado para a área pública com a finalidade de estudar, elaborar e propor normas de contabilidade aplicada ao setor público, alinhada com as normas internacionais de contabilidade do setor público, as *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), editadas pela Federação Internacional dos Contadores. Divulgar e prestar contas das ações governamentais é, portanto, assunto debatido na administração pública para consolidar a publicidade e transparência e, assim, promover a democracia.

Orçamento público brasileiro: ferramenta de prestação de contas

O orçamento exerce papel de destaque no setor público, conforme Feijó, Carvalho e Ribeiro (2015) e, haja vista seu caráter autorizativo para a execução das políticas públicas que visam o atendimento das necessidades e coletivas e à promoção do bem-estar da sociedade, pois sem orçamento, não há margem legal para os governantes manterem o custeio da máquina pública, tampouco para realizarem obras e serviços que necessitam a população.

O orçamento é a ferramenta legal do Ente Federativo, segundo Bezerra (2012), onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

A Constituição Federal de 1988, promulgada como consequência de um longo processo de abertura política do país, tem importante papel como norma geral disciplinadora das matérias orçamentárias.

O artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil exige o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) é enviado anualmente pelo chefe do Poder Executivo aos representantes dos Poderes Legislativos e até o dia 31 de agosto, com base nas autorizações da LOA, que as despesas dos exercícios são executadas.

Princípios e premissas relacionados à transparência pública do orçamento

A STN disciplina que objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), além de tomada de decisão. As características qualitativas são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil. São elas: a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

Cada uma das características qualitativas é integrada e funciona em conjunto com as outras. Entretanto, na prática, talvez não seja possível alcançar todas as características qualitativas e, nesse caso, um equilíbrio ou compensação entre algumas delas poderá ser necessário. As características qualitativas da informação contábil são de importante suporte para direcionar a confiabilidade nas informações que são disponibilizadas nos portais de transparência pública.

De acordo com Bezerra (2012), na elaboração orçamentária se devem dar ênfase aos princípios orçamentários, que são premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta orçamentária. Os princípios são unidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, exclusividade, orçamento bruto, legalidade, publicidade, transparência e não vinculação da receita de impostos. Os princípios orçamentários direcionam a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência pública, em especial no objeto desse estudo que trata da análise dos requisitos mínimos da receita e despesa orçamentária.

Transparência na gestão pública brasileira

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada com o objetivo de estabelecer as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BEZERRA, BORGES, VALMORBIDA, 2012). A LRF iniciou processo de transparência orçamentária, enfatizado que a transparência, controle e fiscalização seriam dados em 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.

Foi sancionada em 27 de maio de 2009, a Lei Complementar nº 131, que alterou os dispositivos da LRF no que se refere à transparência da gestão fiscal pública. A Lei Complementar nº 131 determina a disponibilização tempestiva de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. A Lei Complementar nº 131 obriga a mais ampla transparência e o acesso irrestrito às informações que são públicas (Jacques, Quintana & Macagnan, 2013). A lei nº 131 incluiu alguns dispositivos na LRF, sendo que, no já referido art. nº 48-A deixa claro quais informações devem ser divulgadas quanto à execução orçamentária e financeira:

Outra exigência legal se refere à Lei de Acesso à Informação (LAI) que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes públicos, com a finalidade de garantir aos cidadãos o direito de obter informações de interesse particular ou coletivo. O descumprimento da LAI causa punições, que vão desde advertência e multa até ser réu em ação de improbidade administrativa. A contribuição da legislação se mostrou fundamental para o avanço da transparência, contudo, foram os meios de propagação das informações, que ampliaram a possibilidade de disponibilizá-las de forma rápida e fácil (PRADO, 2004).

Diante do exposto, esta pesquisa esclarece a importância da transparência pública praticada pelas gestões municipais brasileiras, como base de investigação nos municípios da RMS, em relação ao cumprimento da ampla divulgação em portais eletrônicos de acesso público de informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária da receita e despesa pública e sobre a tempestividade dessa divulgação, sob a ótica da prestação de contas no portal da transparência, que é o objeto desse estudo.

Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento do pesquisa foi realizada uma pesquisa descritiva e exploratória. Os dados utilizados são classificados como primários, uma vez que foram extraídos diretamente dos sítios eletrônicos dos municípios pesquisados. Nesta pesquisa, realizou-se a análise do conteúdo dos dados extraídos dos sítios oficiais dos trinta e nove municípios da RMS. A análise de conteúdo, segundo Bardin (1977), é um conjunto de técnicas de análise que se utiliza de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Os dados foram extraídos dos portais

eletrônicos dos Municípios, por meio de observação direta, no período de 18/09/2017 à 04/10/2017.

A investigação considerou apenas de informações apresentados on-line, em portal eletrônico da transparência de cada município no âmbito do Poder Executivo, de dados do ano de 2017, observando a tempestividade do sítio, conforme um *check list* das informações obrigatórias das receitas e despesas orçamentárias. A RMSP possui, de acordo com o relatório Empresa de Planejamento Metropolitano (Emplasa) (2011), 8.051 km², o que corresponde a menos de um milésimo da superfície brasileira e pouco mais de 3% do território paulista. Porém, comparando-a com outros países, principalmente europeus, foi verificado que a RMSP corresponde a países inteiros.

Resultados

O Quadro 1 exhibe as categorias exigidas por Lei e contempladas pelos Portais Transparência sobre a receita pública, conforme estabelece a Lei Complementar nº 131. As categorias verificadas foram: lançamento, recebimento, extraordinária e tempestividade. A marcação em “X” trata-se do atendimento aos requisitos atendidos de receita pública nos portais de transparência dos municípios.

Quadro 1: Categorias Exigidas para Receita Pública - Verificação RMSP

Municípios	Lançamento	Recebimento	Extraordinária	Tempestividade
São Paulo		X		X
Guarulhos		X	X	
São Bernardo do Campo		X		X
Santo André		X		
Osasco		X		
Mauá	X	X		
Mogi das Cruzes		X	X	
Diadema		X		
Carapicuíba				
Itaquaquecetuba		X	X	
Suzano		X	X	
Taboão da Serra		X	X	
Barueri		X	X	
Embu das Artes		X		
Cotia		X	X	
Itapevi		X	X	
Ferraz de Vasconcelos		X	X	
Francisco Morato	X	X	X	
Itapecerica da Serra		X	X	
São Caetano do Sul		X		
Franco da Rocha		X		
Santana de Parnaíba		X	X	

Ribeirão Pires		X		X
Jandira		X		X
Poá		X	X	
Caieiras		X	X	
Mairiporã		X	X	
Arujá				
Cajamar		X	X	
Embu-Guaçu		X	X	
Santa Isabel		X	X	
Vargem Grande Paulista		X	X	
Rio Grande da Serra		X		
Biritiba-Mirim		X		
Juquitiba		X	X	
Guararema		X		
Pirapora do Bom Jesus		X	X	
Salesópolis		X		
São Lourenço da Serra		X	X	

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei Complementar nº 131 – Receita Pública.

A Tabela 1 destaca a análise das categorias exigidas por Lei e contempladas pelos Portais de Transparência sobre a receita orçamentária, conforme estabelece a LC nº 131. As categorias verificadas foram: lançamento, recebimento, extraordinária e tempestividade, que é legalmente exigido.

Tabela 1: Categorias Exigidas para Receita Pública - Verificação RMSP

Municípios	Lançamento	Recebimento	Extraordinária	Tempestividade
Legalmente exigido	39	39	39	39
Realizado	2	37	22	4
% Realizado	5%	94%	56%	10%

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei Complementar nº 131 - RECEITA PÚBLICA.

No que se refere à categoria lançamento, somente dois Municípios, ou seja, 5% cumprem esse item. Na categoria recebimento trinta e sete Municípios contemplam essa informação, ou seja, 94%. Sobre a categoria extraordinária, vinte e dois Municípios comprovam esse dado, ou seja, 56 %. Finalmente, a última categoria verificada é a tempestividade e somente quatro Municípios possuem esse item, sendo 10% da amostra.

Por meio da análise das categorias exigidas como requisito mínimo da receita pública constatou-se que é prejudicada essa informação nos portais de transparência dos Municípios da RMSP, pois somente um quesito (o recebimento) tem a maioria dentre demais verificados. A respeito da tempestividade, de acordo com o Decreto nº 7.185/2010, que dispõe a liberação em tempo real das informações em meio eletrônico de acesso público até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema, verificou que apenas 10% da amostra verificada consegue publicar os dados em tempo real.

Práticas de transparência na execução orçamentária...

Sabe-se que a disponibilização de dados, ainda que fielmente representados e relevantes, porém sem a tempestividade necessária, pode comprometer uma tomada de decisão. O Quadro 2 refere-se as categorias exigidas por Lei e contempladas pelos Portais Transparência sobre a despesa pública, conforme estabelece a LC nº 131. As categorias verificadas foram: empenho, liquidação, pagamento, nº processo, bem fornecido / serviço prestado, PF PJ beneficiária do pagamento, procedimento licitatório e tempestividade. A marcação em “X” trata-se do atendimento aos requisitos de despesa pública confirmados nos portais de transparência dos Municípios da RMSP.

Quadro 2: Categorias Exigidas para Despesa Pública – Verificação – RMSP

Municípios	Empenho	Liquidação	Pagamento	Nº Processo	Bem Fornecido /Sv Prestado	PF PJ Beneficiária do Pagto	Procedimento Licitatório	Tempestividade
São Paulo	X	X	X					X
Guarulhos	X	X	X	X	X	X	X	
São Bernardo do Campo	X	X	X	X	X	X	X	
Santo André	X	X	X			X	X	
Osasco				X		X		
Mauá	X	X	X	X	X	X	X	
Mogi das Cruzes	X	X	X	X	X	X	X	
Diadema	X	X	X		X	X	X	
Carapicuíba	X	X	X	X		X		
Itaquaquecetuba	X		X	X		X	X	
Suzano	X		X	X		X	X	
Taboão da Serra	X		X	X		X	X	X
Barueri	X	X	X		X	X	X	
Embu das Artes	X	X	X		X	X	X	
Cotia	X		X	X		X	X	
Itapevi	X		X	X		X	X	
Ferraz de Vasconcelos	X		X	X		X	X	
Francisco Morato	X	X	X		X	X	X	
Itapecerica da Serra	X		X	X		X	X	
São Caetano do Sul	X	X	X	X	X	X	X	
Franco da Rocha	X	X	X					
Santana de Parnaíba	X	X	X	X	X	X	X	
Ribeirão Pires	X	X	X			X		X
Jandira	X	X	X		X	X	X	
Poá	X		X	X		X	X	
Caieiras	X		X	X		X	X	
Mairiporã	X		X	X		X	X	
Arujá								
Cajamar	X	X	X	X	X	X	X	
Embu-Guaçu	X		X	X		X	X	
Santa Isabel	X	X	X			X	X	
Vargem Grande Paulista	X	X	X					
Rio Grande da Serra	X	X	X		X	X		
Biritiba-Mirim	X	X	X					
Juquitiba	X	X	X	X	X	X	X	
Guararema	X	X	X					
Pirapora do Bom Jesus	X	X	X					
Salesópolis	X	X	X					
São Lourenço da Serra	X	X	X	X	X	X	X	

Fonte: Elaborado pelos Autores. Dados da pesquisa.

A Tabela 2 destaca a análise das categorias exigidas por Lei e contempladas pelos Portais de Transparência sobre a despesa pública, conforme estabelece a LC nº 131. As categorias verificadas foram: empenho, liquidação, pagamento, nº processo, bem fornecido / serviço prestado, PF PJ beneficiária do pagamento, procedimento licitatório e tempestividade, que é legalmente exigido para os trinta e nove Municípios da RMSP. Segundo Jacques, Quintana & Macagnan, (2013) a Lei Complementar nº 131 obriga a mais ampla transparência e o acesso irrestrito às informações que são públicas.

Tabela 2: Categorias Exigidas para Despesa Pública – Verificação RMSP

Municípios	Empenho	Liquidação	Pagamento	Nº Processo	Bem Fornecido ou Serviço Prestado	PF PJ Beneficiária do Pagamento	Procedimento Licitatório	Tempestividade
Legalmente exigido	39	39	39	39	39	39	39	39
Realizado	37	26	37	22	15	31	27	3
% Realizado	94%	66%	94%	56%	38%	79%	69%	7%

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei Complementar nº 131/2009 - DESPESA PÚBLICA.

No que se referem à categoria empenho, trinta e sete Municípios contemplam esse item, ou seja, 94%. A categoria liquidação, vinte e seis Municípios comprovaram essa informação, ou seja, 66%. Na categoria pagamento, temos trinta e sete Municípios confirmaram esse dado, ou seja, 94% dos Municípios. Na verificação do nº processo, constatou vinte e dois Municípios, ou seja, 56% cumprem esse item. Sobre a informação de bem fornecido / serviço prestado, somente quinze, ou seja, 38% cumprem esse item.

Na categoria PF PJ beneficiária do pagamento, trinta e um Municípios possuem esse dado, ou seja, 79%. No que se refere à categoria procedimento licitatório, vinte e sete Municípios contemplam esse item, ou seja, 69%. Finalmente, a última categoria verificada é a tempestividade, somente três Municípios, ou seja, 7% atendem esse item.

Por meio da análise das categorias exigidas como requisito mínimo da despesa pública constatou-se que é parcialmente prejudicada essa informação nos portais de transparência verificados, pois somente dois quesitos (empenho e pagamento) têm a maioria dentre demais verificados.

Na despesa pública, também, constatou que a tempestividade não é uma realidade na alimentação dos portais pesquisados. Apenas três Municípios (7%) conseguem publicar as informações em tempo real. A tempestividade exigida pelos

entes vai impor dedicação contínua dos servidores públicos responsáveis por essa rotina e uma adequação dos sistemas de administração financeira que deverão possibilitar que os dados inseridos alimentem de forma automática os portais eletrônicos para atender a essa determinação legal, bem como atender as exigências dos órgãos fiscalizadores.

Devido à falta de padronização, os órgãos fiscalizadores que são o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, têm apontado inconsistências nos relatórios de auditoria dos Municípios. Verifica-se a necessidade de que os portais de transparência tenham uma base única de dados para adequado tratamento das receitas e despesas orçamentárias, que se fundamentam sob os princípios e premissas relacionadas à transparência do orçamento público e das características qualitativas da informação contábil.

A Tabela 3 destaca a análise da proposta de padronização da receita pública nos Portais de Transparência, conforme proposta modelo. As categorias verificadas foram: categoria econômica, origem, previsão inicial, previsão atualizada, receita realizada e saldo que deverá ser legalmente exigida.

Tabela 3: Proposta de Padronização - Receita Pública

Municípios	Categoria Econômica	Origem	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receita Realizada	Saldo
Legalmente exigido	39	39	39	39	39	39
Realizado 18/09/2017 à 04/10/2017	13	15	31	4	37	1
% Realizado	33%	38%	79%	10%	94%	2,5%

Fonte: Elaborado pelos Autores. Dados da pesquisa.

No que se refere à classificação de categoria econômica, treze Municípios, ou seja, 33% cumprem esse item. A classificação de origem tem-se quinze Municípios contemplam essa informação, ou seja, 38%. Na previsão inicial, um total de trinta e um Municípios possui esses dados, ou seja, 79%. Sobre a previsão atualizada, somente quatro Municípios comprovam, ou seja, 10 %. No item receita realizada, um total de trinta e sete Municípios, ou seja, 94% atendem essa informação. Finalmente, a última categoria verificada é o saldo e somente um Município possuem esse item, sendo 2,5% da amostra.

A Tabela 4 destaca a análise da proposta de padronização da despesa pública nos Portais de Transparência, conforme proposta modelo. As categorias verificadas foram:

categoria econômica, grupo de natureza, dotação inicial, dotação atualizada, empenho, liquidação, pagamento e saldo de dotação, que deverá ser legalmente exigido para os Municípios.

Tabela 4: Proposta de Padronização - Despesa Pública

Municípios	Categoria Econômica	Grupo Natureza	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenho	Liquidação	Pagamento	Saldo Dotação
Legalmente exigido	39	39	39	39	39	39	39	39
Realizado	6	6	14	8	37	26	37	1
% Realizado	15%	15%	35%	20%	94%	66%	94%	2,50%

Fonte: Elaborado pelos Autores. Dados da Pesquisa.

No que se refere à classificação de categoria econômica, somente seis Municípios, ou seja, 15% cumprem esse item. A classificação de grupo de natureza tem-se seis Municípios contemplam essa informação, ou seja, 15%. Na dotação inicial, o total de quatorze Municípios possui esse dado, ou seja, 35%. Sobre a dotação atualizada, somente oito Municípios comprovam, ou seja, 20 %.

No que se referem à categoria empenho, trinta e sete Municípios contemplam esse item, ou seja, 94%. A categoria liquidação, vinte e seis Municípios têm essa informação, ou seja, 66%. Na categoria pagamento, temos trinta e sete Municípios confirmaram esse dado, ou seja, 94% dos Municípios. Finalmente, a última informação verificada é o saldo de dotação e somente um Município possuem esse item, sendo 2,5% da amostra.

Conforme *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001) os três princípios fundamentais de governança no setor público são: **Transparência:** é necessária uma abertura para garantir que os *stakeholders* possam ter confiança nos processos e ações de tomada de decisão das entidades do setor público. **Integridade:** baseia-se em honestidade e objetividade, e altos padrões de propriedade e probidade na administração de fundos e recursos públicos e gerenciamento de assuntos de uma entidade, reflete nos procedimentos de tomada de decisão da entidade e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho. **Accountability:** é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo sua administração de fundos públicos e todos os aspectos do desempenho, e se submetem ao exame externo apropriado.

Segundo a *Australian National Audit Office (ANAO)* (2003) a governança abrange a forma como o público as organizações setoriais absolvem suas responsabilidades de administração, sendo abertas, responsáveis e prudentes na tomada de decisões, no fornecimento de assessoria política e na gestão e entrega de programas. A padronização dos dados dos portais da transparência dos Municípios gera credibilidade e permite que a sociedade tenha condições de exercer controle na utilização dos recursos públicos.

Conclusões

O objetivo desta pesquisa consistiu em diagnosticar se os Municípios da RMSP atendem à legislação brasileira sobre transparência pública, por meio da verificação dos requisitos mínimos de publicidade da receita orçamentária e da despesa orçamentária, do cumprimento à tempestividade e apresentar uma proposta de padronização mínima para apresentação das receitas e despesas nos portais de transparência. Os requisitos observados foram categorizados para identificar nos portais de transparência dos Municípios o atendimento ou não a legislação atual da transparência.

As categorizações foram elaboradas com base na técnica de análise de conteúdo, realizando a verificação dos dados de receita e despesa orçamentária nos portais de transparência dos trinta e nove Municípios da RMSP. Conforme a verificação apresentada nas tabelas 2 e 3 foram possíveis identificar que reduzido número de Municípios da RMSP estão cumprindo às exigências legais da publicidade dos requisitos mínimos de receita e despesa orçamentária, bem como ao cumprimento da divulgação em tempo real (tempestividade).

O estudo possibilitou observar que somente um item da receita orçamentária atingiu uma adequada realização, de acordo com a tabela 2, que foi o recebimento (94%). Os demais itens exigidos a divulgação pela Lei da Transparência, que são: lançamento, extraordinária e tempestividade, foram poucos os Municípios da RMSP que atenderam esses requisitos mínimos. A pesquisa revelou, por meio da tabela 3, que mais da metade dos Municípios cumpriram os itens da despesa orçamentária e alcançaram uma adequada realização, que foi empenho (94%), liquidação (66%), pagamento (94%), número do processo (56%), Pessoa Física e Pessoa Jurídica beneficiária do pagamento (79%) e procedimento licitatório (60%).

Os demais requisitos da despesa orçamentária que se exige a divulgação, pela Lei da Transparência, que são: bem fornecido ou serviço prestado e tempestividade, foram poucos os Municípios da RMSP que atenderam esses requisitos mínimos. Nas datas em que os sites foram acessados, somente quatro Municípios atenderam o cumprimento da tempestividade, quanto à receita orçamentária e apenas três Municípios atenderam o cumprimento da tempestividade quanto à despesa orçamentária.

Está pesquisa propõe a criação de um portal unificado federal que atenda todos os requisitos mínimos de publicidade da receita e despesa orçamentária, pois atualmente não existe um modelo de referência de portal da transparência ou um manual com modelos e layouts de relatórios. Foi proposto, também, que os portais de transparência tenham uma certificação de data de publicidade, como o DOI - Índex, que é utilizado para os periódicos. Tal proposta é para fins de comprovação do atendimento quanto à tempestividade das informações, ou seja, atenderia à necessidade de criar mecanismos para que registre o momento que foi realizado o lançamento.

Levando em consideração as limitações da pesquisa: por falta de padronização houve dificuldade em encontrar as informações nos *sites* dos Municípios da RMSP; a falta de maturidade do setor público com a Lei da Transparência, os objetivos propostos inicialmente foram atingidos. Para os estudos futuros, recomenda-se a verificação em todas as prefeituras do Brasil, aferindo assim, uma análise maior e completa.

Referências

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. **National Institute for Governance**. Better practice public sector governance. 2003. Disponível em: <http://bit.do/fuurX>
Acesso em: 16 fev. 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEZERRA, J. E. F. **Orçamento aplicado ao setor público**: uma abordagem simples e objetiva - atual. com a Constituição Federal, Lei nº 4.320/64, LRF e portaria da SOF/STN-MCASP. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

BEZERRA, R. O.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. I. Análise das prestações de contas na internet da universidade do estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 66-82, jan./abr. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Casa Civil, 1988.

_____. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados,

dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: 1964. Disponível em <http://bit.ly/2wAs3uJ>. Anexo em 22 maio 2017.

_____. **Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 2000. Disponível em: <http://bit.ly/1cWlcK0>. Anexo em 28 jun. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2vHyNKN>. Anexo em 28 jun. 2017.

_____. **Decreto n. 7.185 de 27 de maio de 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração e controle, no âmbito de cada ente da Federação. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 27 dez 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2vbUP6Q>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2vcstJZ>. Anexo em: 8 jun. 2017.

CRUZ, C. F. **Transparência na gestão pública municipal**: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Por dentro da região metropolitana de São Paulo**. São Paulo, jun. 2011.

FEIJÓ, P. H. **Entendendo as mudanças na contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: Gestão Pública, 2015.

FEIJÓ, P. H.; CARVALHO, J. P. Jr.; RIBEIRO, C. E. **Entendendo a contabilidade orçamentária aplicada ao setor público**. Brasília: Gestão Pública, 2015.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. **Study 13**, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org>. Anexo em 28 dez. 2017.

JACQUES, F. V. S.; QUINTANA, A. C.; MACAGNAN, C. B. Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: Encontro da Anpad, 37. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência**: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Portaria STN Nº 634 de 19 de novembro de 2013**. Disponível em: <http://bit.do/fuuJm>. Anexo em 9 jul. 2017.

_____. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)** – Parte I: Procedimentos contábeis e orçamentários. 7a. ed. Brasília: STN, 2017.