



São Paulo, 21 a 23 de Julho de 2014

**Novas Perspectivas  
na Pesquisa Contábil**

**Accountability da Gestão Pública Municipal na Região Sudeste e a Adequação à  
Lei Complementar 131/2009**

**CELMA DUQUE FERREIRA**

*Universidade Estadual de Goiás*

**EMANUELA KARLA DA SILVA**

*Universidade Federal de Goiás*

**GILBERTO CRISPIM DA SILVA**

*Universidade Federal de Goiás*

**LUIZ CARLOS MIRANDA**

*Universidade Federal de Pernambuco*

## **ACCOUNTABILITY DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA REGIÃO SUDESTE E A ADEQUAÇÃO À LEI COMPLEMENTAR 131/2009**

### **RESUMO**

Este trabalho teve como objetivo identificar se as prefeituras das capitais e principais municípios da região sudeste estão utilizando os portais eletrônicos para atenderem os requisitos legais de *accountability* da gestão pública municipal em atendimento a Lei Complementar nº131/2009 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, 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. A amostra da pesquisa é composta pelas capitais e os três maiores municípios em população de cada estado da região sudeste, compondo dezesseis municípios o que representa 36% da população da região. O instrumento de coleta de dados foi elaborado a partir da indicação da Lei Complementar 131/2009 e legislação pertinentes. A coleta de dados ocorreu nos respectivos portais eletrônicos institucionais de cada município através de análise de conteúdo com o objetivo de identificar quais os requisitos estavam sendo atendidos. Foram analisadas informações sobre o detalhamento da despesa e receita, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, prestação de contas, relatório resumido da execução orçamentária, relatório da gestão fiscal e balanço anual. As evidências encontradas permitem afirmar que houve evolução ao longo do tempo quanto a utilização de meios eletrônicos para prestar contas da gestão pública. No entanto, a situação encontrada demonstra não comprometimento por parte dos gestores e órgão fiscalizadores, considerando que independente de ser capital de estado, possuir entre cem e quinhentos mil habitantes ou possuir população acima de quinhentos mil habitantes há falhas na disposição das informações em seus portais eletrônicos.

**Palavras-chave:** Accountability; Gestão pública; Portal eletrônico.

## 1 INTRODUÇÃO

Partindo do ponto conceitual, entende-se *accountability* como a obrigatoriedade de dirigentes públicos prestarem contas de seus atos a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade. Dessa forma o monitoramento dos governantes é um direito do cidadão, pois só assim poderá evitar que os recursos públicos sejam utilizados de forma inadequada, o que prejudica as demandas da sociedade.

Pode-se verificar ao longo da história das sociedades, no âmbito de atuação do Estado, que nem sempre houve alinhamento entre os interesses dos governantes e dos cidadãos. Essa averiguação encontra evidências também no Brasil, já que diversas vezes presenciou conflitos de interesses na relação entre Estado e sociedade. Por isso, Kondo *et al.* (2002) destacam que devem ser definidos preceitos para uma gestão transparente e eficiente por meio de políticas públicas que sejam abrangentes e utilizem um sistema automatizado e integrado, com estrutura legal conhecida por todos.

Com o processo de redemocratização do Brasil, o crescente interesse da sociedade na transparência pública consolidou-se em um sistema de fiscalização e controle externo, interno e social, o que foi fundamental para viabilizar a construção de espaços públicos de comunicação entre o estado e o cidadão (CGU, 2007).

Dentro desse cenário pode-se pontuar a influência da internet que é hoje um dos principais meios de comunicação da atualidade. Assim, o tema tem ganhando destaque no cenário nacional e internacional exatamente porque estimula o controle social, constituindo mecanismos de combate à corrupção e de fortalecimento da gestão fiscal.

A reforma administrativa do Estado, no Brasil, elaborada em 1995, possibilitou a modernização das estruturas administrativas com a implementação de ferramentas de comunicação como o governo eletrônico. Mais recentemente, com a aprovação da Lei Complementar nº 131/2009, sancionada em 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei de Transparência Pública, um adendo à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101/00, de Maio de 2000), inseriu dispositivos que ampliam a transparência da gestão dos recursos públicos. A referida lei determinou a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público. Assim sendo, esta lei pode ser catalisadora da revolução no relacionamento entre Estado e sociedade no tocante ao monitoramento dos recursos públicos (BICALHO, 2009).

Partindo-se das premissas de que a Administração Pública deve estar voltada para o gerenciamento eficiente e transparente dos recursos públicos e que a internet é uma ferramenta importante na redução de assimetrias informacionais entre governo e sociedade, diante os atos dispostos na Lei Complementar Nº 131/09 e a necessidade de adequação dos entes administrativos, surgiu a problemática do estudo: as prefeituras das capitais e principais municípios da região sudeste estão adequadas à Lei complementar 131/2009 quanto a *accountability* da gestão pública municipal?

Para responder ao questionamento da pesquisa, o presente trabalho tem como objetivo identificar se as prefeituras das capitais e principais municípios da região sudeste estão utilizando os portais eletrônicos para atenderem aos requisitos legais de *accountability* da gestão pública municipal em atendimento a Lei Complementar nº 131/09.

Considerando a globalização vivenciada nos últimos anos, pode-se dizer que a internet é um dos principais meios de comunicação da atualidade. Por consequência, este meio eletrônico pode ser concebido como uma ferramenta de transparência para a gestão pública,

pois o mesmo facilita a interação entre governo e cidadão, permitindo maior transparência administrativa, quanto à *accountability* dos governos.

Nesse sentido foram criados diversos instrumentos de transparência e prestação de contas, alguns desses instrumentos são considerados verdadeiros marcos na história da Administração Pública brasileira: a Lei nº 9.775, de 16 de dezembro de 1998, que criou na internet o Portal Contas Públicas; a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que estabeleceu normas para a gestão fiscal responsável; e a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009 que delimitou a publicação obrigatória das informações públicas por todos os entes da federação.

Todavia, não basta que a informação esteja disponível. Esta como instrumento de tomada de decisão ou, no contexto deste estudo, como instrumento de *accountability*, deve ser pública, tempestiva, detalhada e precisa. De outra forma, estará prejudicado qualquer esforço que objetiva a promoção da transparência (ALVES, 2008). Na medida em que o real conhecimento das contas públicas por parte da população contribui para a efetiva participação popular na gestão dos recursos públicos fortalecendo a democracia e aumentando a eficiência do gasto público, além de prevenir e combater a corrupção.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Administração Pública**

De acordo com Harmon e Mayer (1999) a administração pública é a “ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais”. Para Waldo (1971) o conceito de administração pública está ligado à organização e a gerência de homens e matérias para consecução dos propósitos de um governo.

A função a administração pública é garantir o funcionamento de todos os serviços públicos, a fim de satisfazer as necessidades da sociedade (ANDRADE, 2007). Para Silva (2007) a função administrativa “trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado”.

Segundo Carvalho Filho (2006) além dos órgãos e agentes das entidades estatais, ou seja, aquelas que compõem o sistema federativo como a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, existem algumas pessoas jurídicas incumbidas por elas à execução da função administrativa. Ao utilizar dinheiro público, oriundos da arrecadação pública, espera-se que os benefícios sejam revertidos em prol da sociedade. Uma das formas de manter a transparência na utilização desses recursos é mantendo a população informada sobre como, quando e onde está sendo empregado o dinheiro público.

### **2.2 Transparência na Gestão Pública**

A governança pública, segundo Kissler e Heidemann (2006), é o termo que se refere a políticas de desenvolvimento que se orientam por pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidade, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de toda sociedade.

Na gestão pública a preocupação com a transparência é remodelada há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, somente na última década do século XX esse conceito ganhou expressão social (HEALD, 2003). A partir de então, a compreensão de transparência no contexto do setor público tem sido crescentemente abordada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos.

Nas sociedades democráticas, o acesso à informação e a transparência também pode ser considerado como um dos direitos humanos fundamentais (BELLVER e KAUFMANN,

2005). Para O'Donnel (1991) os governantes tem a obrigação de prestar contas dos seus atos, com necessária transparência para que a cidadania possa avaliar a sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, questioná-los e até puni-los em caso de constatação de maneiras impróprias no cumprimento de suas responsabilidades, como um dos aspectos principais da *accountability*.

Silva (2009) afirma que apesar do crescimento da quantidade de informações divulgadas e da diversificação dos meios de acesso, não existe razão para acreditar que o grau de transparência para os atores políticos alcançou o nível ideal do ponto de vista da sociedade.

Transparência não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o Estado de direito. As duas noções são diferentes, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência. A diferença é que a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, enquanto a transparência não se limita com o mero cumprimento de formalidades. Transparência confere visibilidade, deixar exposto, sem barreiras ao conhecimento (GOMES FILHO, 2005).

Icerman e Sinason (1996) defendem que o nível de transparência na prestação de informações sobre os atos da administração pública (*accountability*) está relacionado basicamente a três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Dar transparência ao poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

No Brasil os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal” .

A Controladoria Geral da União acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (CGU, 2011).

### **2.3 Accountability na Gestão Pública**

*Accountability* é um termo anglo-saxônico, que não possui tradução exata para o português, mas que traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas. Segundo Campos (1990), a ausência de uma palavra em nossa língua pátria que traduza o termo *accountability* remete a falta de compreensão do próprio conceito, razão que revela o real motivo de não dispomos da palavra em nosso vocabulário.

No Brasil a prestação de contas é garantida desde a Constituição Federal, segundo a qual deve prestar contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (BRASIL, 1988).

A evolução democrática no país em 2000 foi sancionada a Lei Complementar nº 101/00, que trouxe grandes mudanças na gestão pública quanto ao planejamento das ações do governo, e também quanto à regulação dos gastos, contribuindo significativamente para a evolução dos conceitos de responsabilidade, eficiência e transparência na gestão pública (CARNEIRO *et al.*, 2010). Ao designar a divulgação em meios eletrônicos das peças orçamentárias a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilitou o controle social das finanças

públicas contribuindo assim para o surgimento de uma nova ordem em termos de gestão pública participativa no Brasil.

Os agentes responsáveis que não cumprirem as exigências impostas pela Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação poderão sofrer sanções. Entre essas sanções, podemos citar a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos e pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

#### **2.4 Pesquisas Nacionais Sobre o Tema**

Transcorridos treze anos da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, diversos estudos foram realizados no Brasil com a finalidade de avaliar dos impactos de adoção da mesma e das normas subsequentes em todas as esferas de governo e sob as mais diversas perspectivas. Serão apresentados a seguir alguns desses estudos que tem como base a transparência e a gestão pública.

Lock (2003) pesquisou a transparência da gestão fiscal municipal em capitais e municípios do interior do Brasil, por meio de informações contábeis divulgadas na Internet, o estudo revela que os municípios pesquisados não cumprem sequer minimamente a legislação, o que deixa os cidadãos sem acesso a informações de caráter econômico e financeiro relativas à gestão das prefeituras.

A fim de compreender como a sociedade absorve o processo de transparência Monteiro, Lacerda e Luz (2004) pesquisaram se a sociedade se envolve de fato na fiscalização da gestão pública. Através da aplicação de questionários a estudantes de graduação dos cursos da área de finanças, os autores verificaram que os entrevistados não compreendem claramente o processo de transparência e encontram dificuldades para envolvimento social após as informações divulgadas acerca da atuação governamental.

*Accountability* foi o tema abordado na pesquisa feita por Pinho (2006), o autor investigou a presença da *accountability* em nove portais de governos estaduais e municipais no Brasil; os resultados revelam um estado ainda incipiente do uso dos recursos tecnológicos de comunicação para divulgação de informações acerca da atuação governamental, evidenciando a forte presença ainda de uma estrutura de Estado autoritária, centralizadora e resistente à participação popular; esses resultados convergem para a literatura internacional que mostra resultados modestos na utilização dos recursos tecnológicos de comunicação no setor público.

Souza *et al.* (2008) apuraram se os municípios mineiros utilizam a Internet, reconhecidamente um dos principais meios de comunicação existente, para evidenciar as informações solicitadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; os resultados revelam que a maior parte dos municípios mineiros não possui site próprio e apontam para uma subutilização da Internet no intuito de evidenciar as informações financeiras por parte dos municípios. Observaram também uma significativa diferença entre as informações evidenciadas pelas diferentes mesorregiões em que foram agrupados os municípios, ao que os autores atribuem fatores econômicos.

#### **2.5 Pesquisas Internacionais Sobre o Tema**

Existem múltiplos estudos empíricos em nível internacional que abordam a transparência na gestão pública como exercício de *accountability*. Icerman e Sinason (1996) examinaram a *accountability* governamental nos Estados Unidos. Verificaram que havia aumento das informações divulgadas por entes da administração pública, sobretudo com o objetivo de obter legitimidade; quanto aos cidadãos, esses têm aumentado sua capacidade de acompanhamento dos programas e informações divulgadas para assegurar que as políticas



definidas estão sendo cumpridas; porém, os autores afirmam que ainda permanece uma assimetria entre as informações divulgadas pelo governo e o que os cidadãos esperam.

Em um ensaio com abordagem nas principais ideias discutidas no Sixth Global Forum on Reinventing Government, Kim *et al.* (2005) citam alguns dos elementos da boa governança pública apresentados no fórum, entre eles: reforma do Estado e inovação da governança local, transparência, participação e integração social e desenvolvimento. A respeito da relevância de todos os temas discutidos, os autores destacam a transparência como um aspecto de todas as discussões realizadas no fórum acerca de alternativas que contribuam para uma melhor interação entre governo e cidadãos.

Investigando os níveis de transparência fiscal e participação nos processos de orçamento (*budgeting*), Justice *et al.* (2006) realizaram uma pesquisa com uma amostra de 104 *websites* operados por governos estaduais e locais nos Estados Unidos; segundo os autores, apesar da ampla divulgação das ideias de transparência fiscal e participação cidadã como meio para os fins de *accountability* democrática e garantia de utilização racional dos recursos públicos, as práticas de transparência e possibilidades de participação verificadas estão aquém das recomendações básicas do Government Finance Officers Association, principal associação de profissionais que trabalham na área de finanças públicas de governos locais e estaduais da América do Norte.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Definição da Amostra

O universo deste estudo são os 1.668 municípios da região sudeste que possuem 81.565.983 habitantes distribuídos em quatro estados, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2012). Desta forma, a amostra da pesquisa compreendeu as capitais e os três maiores municípios em população de cada estado da região sudeste sendo representado por dezesseis municípios com população total de 29.257.421, o que representa aproximadamente 36% da população da região, conforme tabela 1.

**Tabela 1 – Amostra da pesquisa**

| REGIÃO  | UF | MUNICÍPIO             | POPULAÇÃO  |
|---------|----|-----------------------|------------|
| SUDESTE | MG | Belo Horizonte        | 2.395.785  |
|         | MG | Uberlândia            | 619.536    |
|         | MG | Contagem              | 613.815    |
|         | MG | Juiz de Fora          | 525.225    |
|         | ES | Vila Velha            | 424.948    |
|         | ES | Serra                 | 422.569    |
|         | ES | Cariacica             | 352.431    |
|         | ES | Vitória               | 333.162    |
|         | RJ | Rio de Janeiro        | 6.390.290  |
|         | RJ | São Gonçalo           | 1.016.128  |
|         | RJ | Duque de Caxias       | 867.067    |
|         | RJ | Nova Iguaçu           | 801.746    |
|         | SP | São Paulo             | 11.376.685 |
|         | SP | Guarulhos             | 1.244.518  |
|         | SP | Campinas              | 1.098.630  |
|         | SP | São Bernardo do Campo | 774.886    |

Fonte: IBGE (2012)

A Lei Complementar nº 131/2009 definir prazos diferentes para o cumprimento de seus dispositivos:

- União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de cem mil habitantes: até maio de 2010 para atender a lei.
- Municípios que possuem entre cinquenta e cem mil habitantes: até maio de 2011.
- Municípios com até cinquenta mil habitantes: até 28 de maio de 2013.

Assim sendo, a escolha pela região sudeste se deu em virtude de ser a maior região em população e geração do Produto Interno Bruto do país e a escolha dos municípios por representar os maiores municípios em população e estarem obrigados a cumprir os requisitos da lei desde maio de 2010, podendo representa uma visão geral do estado, em termos de população e adequação.

Após o cumprimento do prazo para que os dispositivos sejam executados, é possível delinear o real cumprimento dos mesmos pelos municípios. Dentro desse contexto para fim de estudo foi analisado os portais eletrônicos institucionais das prefeituras dos municípios da amostra

### 3.2 Instrumento de Coleta de Dados

A coleta de dados, ocorreu nos respectivos portais eletrônicos de cada prefeitura, com o objetivo de analisar quais os requisitos estão sendo atendidos. Os requisitos foram delimitados através da construção de um *check list* como instrumento de coleta de dados com base na análise da legislação vigente.

A base s informações que compõem o instrumento de coleta de dados foram:

- Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
- Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência 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.
- Lei nº 9.775/1998 – Dispõe sobre a criação de “homepage” na “internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.
- Decreto nº 7.185/2010 – Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
- Portaria nº548/2010 – Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 25 de maio de 2010.

A seguir, a tabela 2 demonstra quais são os requisito obrigatórios requeridos:

**Tabela 2 – Orientação para Coleta de Dados**

| Requisito                 | Orientação  | Referência                                   | Cumprimento |
|---------------------------|---|--|-------------|
| Detalhamento das Despesas |   |  |             |
| Data da despesa           | A informação deve possibilitar o acompanhamento da publicação das despesas em tempo real. | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º § 2º Inc. II) | Obrigatório |
| Valor do empenho,         |   | Decreto nº 7.185/2010                        | Obrigatório |



## Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

|  |   |  |             |
|--|---|--|-------------|
| Número do processo da execução                                       | Quando Houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação.  | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)  | Obrigatório |
| Classificação orçamentária   | A classificação orçamentária deve especificar a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.  | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)  | Obrigatório |
| Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento | A identificação do beneficiário deve ocorrer inclusive nos desembolsos de operações, independentes da execução orçamentária. Recomenda-se, além do nome ou razão social, informar o CNPJ da pessoa jurídica integralmente e o CPF da pessoa física. | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea d)  | Obrigatório |
| Procedimento licitatório realizado                                   | Divulgação do procedimento licitatório, bem como, quando for o caso, a sua dispensa ou inexigibilidade com o número do correspondente processo.   | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea e)  | Obrigatório |
| Descrição do bem fornecido ou serviço prestado                       | Detalhamento do bem fornecido ou serviço prestado.  | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea f)  | Obrigatório |
| Unidade gestora  |   | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º § 2º Inc. IV)     | Obrigatório |
| <b>Detalhamento das Receitas</b>                                     |   |  |             |
| Data da posição  | Possibilita acompanhar a publicação das receitas em tempo real.   | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º § 2º Inc. II)     | Obrigatório |
| Unidade Gestora  |   | Decreto nº 7.185/2010                            | Obrigatório |
| Natureza da Receita  |   | Decreto nº 7.185/2010                            | Obrigatório |
| Valor da previsão  |   | Decreto nº 7.185/2010                            | Obrigatório |
| Valor do lançamento  | Quando houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação.  | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea b) | Obrigatório |
| Valor da arrecadação   | Indica o valor da arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.  | Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea c) | Obrigatório |
| <b>Informações Financeiras</b>                                       |   |  |             |
| Plano Plurianual (PPA)   | Publicar versão simplificada.   | Art. 48 LRF                                      | Obrigatório |
| Lei de Diretrizes  | Publicar versão simplificada.   | Art. 48 LRF                                      | Obrigatório |
| Prestação de Contas  | A prestação de contas deve ser acompanhada do parecer prévio do Tribunal de Contas e de versões simplificadas.  | Art. 48 LRF                                      | Obrigatório |
| Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)                   | Publicar versão simplificada.   | Art. 48 LRF                                      | Obrigatório |
| Relatório de Gestão Fiscal (RGF)                                     | Publicar versão simplificada.   | Art. 48 LRF                                      | Obrigatório |
| Lei Orçamentária Anual   | Publicar versão simplificada.   | Art. 48 LRF                                      | Obrigatório |
| Balanço Anual do Exercício Anterior                                  | Os resultados gerais do exercício demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, e na Demonstração das Variações Patrimoniais.  | Lei 9.755/98 (Art. 1º Inciso IV)                 | Obrigatório |

Fonte: Dados da pesquisa

A partir da orientação foi estruturado um *check list* para coletar e analisar os dados encontrados nos portais eletrônicos. Foi utilizada análise de conteúdo nos portais eletrônicos, conforme Cooper e Schindler (2011) a análise de conteúdo protege os dados contra a percepção seletiva do pesquisador, garantindo a aplicação rigorosa de critérios de confiabilidade e validade através do instrumento de coleta de dados.

### 3.3 Análise de Dados

Considerando as características das variáveis constantes no instrumento de coleta de dados, foi realizado a análise estatística descritiva, utilizando a orientação para coleta dos dados foi possível obter referências sobre a variável de informação, onde foi verificado se os municípios disponibilizavam as informações ou não. Se as informações estavam atualizadas ou apenas disponíveis em períodos anteriores. Se o usuário tem a possibilidade de escolher o período das informações, caso haja períodos anteriores. Se o usuário pode fazer o download das informações fornecidas no *site*, ou apenas visualizá-las. E por fim se consta na página principal do município a visualização do portal da transparência para orientar o usuário do local o qual se encontra as informações.

Os dados foram identificados e organizados com auxílio da planilha eletrônica Microsoft Office Excel 2013 já análise descritiva com auxílio do software *Statistical Package of The Social Sciences* (SPSS), versão 18.0.

## 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1. Identificação

Considerando o critério de adoção da Lei 131/2009, no qual todas as cidades acima de cem mil habitantes estavam obrigadas a atender os dispositivos legais desde 2009, a pesquisa identificou que as maiores cidades do estado do Espírito Santo estão entre a faixa de 100 a 500 mil habitantes e os demais estados possuem municípios acima de 500 mil habitantes.

Dentre os portais eletrônicos dos municípios da amostra o primeiro requisito foi identificar se na página inicial havia a presença do link para o portal da transparência como preconiza a legislação vigente. A seguir a tabela 3 apresenta os resultados encontrados:

**Tabela 3 – Presença do link para o Portal da Transparência**

| Estado         | Município             | Portal da<br>Transparência |
|----------------|-----------------------|----------------------------|
| Minas Gerais   | Belo Horizonte        | Não                        |
|                | Uberlândia            | Não                        |
|                | Contagem              | Não                        |
|                | Juiz de Fora          | Não                        |
| Espírito Santo | Vila Velha            | Sim                        |
|                | Serra                 | Não                        |
|                | Cariacica             | Sim                        |
| Rio de Janeiro | Vitória               | Sim                        |
|                | Rio de Janeiro        | Sim                        |
|                | São Gonçalo           | Sim                        |
|                | Duque de Caxias       | Sim                        |
| São Paulo      | Nova Iguaçu           | Sim                        |
|                | São Paulo             | Sim                        |
|                | Guarulhos             | Não                        |
|                | Campinas              | Não                        |
|                | São Bernardo do Campo | Não                        |

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que no Estado de Minas Gerais em 100% de sua amostra não há presença do portal da transparência na *home page* dos municípios, enquanto no Estado do Rio de Janeiro todos os municípios pesquisados estão em consonância com legislação vigente. Nota-se que da amostra total da região sudeste 50% dela não tem sua gestão pública municipal atendendo ao requisito básico de manter o link para o portal da transparência. No entanto, em alguns portais, encontra-se a informação hospedada no site sem a devida identificação e em outras situações, mesmo havendo o link do portal da transparência a informação é ocultada.

#### **4.2. Detalhamento da despesa**

A despesa representa os gastos que os gestores públicos incorrem para manutenção das atividades e prestação de serviços aos usuários. Quanto ao detalhamento da despesa foram observadas informações sobre a data da despesa; valor do empenho, liquidação e pagamento; número de processo de execução; classificação orçamentária; identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento; processo licitatório realizado; descrição do bem fornecido ou serviço prestado; e a unidade gestora. A legislação determina que as informações estejam disponíveis em tempo real, para tanto a pesquisa analisou se possuía a informação, se a mesma estava atualizada, se havia possibilidade de manuseio para o usuário escolher o período ou informação desejada e se havia a possibilidade do usuário fazer o download da informação.

Todos os municípios apresentavam em seus portais eletrônicos a data da despesa e valor do empenho atualizados e com possibilidade de manuseio para o usuário. Os municípios de Uberlândia – MG, Vila Velha - ES e Cariacica – ES não disponibilizaram a possibilidade do usuário fazer o download do arquivo. Em relação ao valor do empenho, liquidação e pagamento havia disponibilidade da informação com possibilidade de manuseio e download para o usuário exceto para Uberlândia, Vila Velha e Cariacica. O número de processo referente à despesa não constava em 63% da amostra e 86% não possibilitava download da informação. Quanto a classificação orçamentária 19% não apresentava no portal eletrônico a informação. 38% da amostra não disponibilizava a identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento. Sobre o procedimento licitatório realizado 63% não disponibilizaram a informação e apenas 25% da amostra proporcionava acesso a download da informação. Sobre a informação do bem ou serviço prestado apenas o município de Guarulhos – SP não disponibilizou a informação. Já a unidade gestora responsável pela despesa constava em toda a amostra.

#### **4.3. Detalhamento da receita**

A receita representa os recursos financeiros captados pelos gestores públicos. Em relação ao detalhamento da receita foi analisado a data da posição financeira; a unidade gestora; natureza da receita; valor da previsão; valor do lançamento; e valor da arrecadação.

Foi encontrado em 100% da amostra a informação sobre a data da posição financeira e unidade gestora atualizadas, conforme preconiza a legislação, com opção de manuseio. Sobre a disponibilidade de download apenas 81% da amostra proporcionam essa opção ao usuário. Em relação a natureza da receita toda a amostra continha a informação atualizada e com possibilidade de manuseio para usuário no qual apenas um município – de Uberlândia – MG não dispõe meios de download. O valor da previsão constava em 81% da amostra. Já a atualização da informação era de 75% e o download estava disponível em 69%. Sobre o valor do lançamento da receita apenas 75% da amostra informaram com um percentual de 69% com possibilidade para download.

O valor da arrecadação estava presente em 100% da amostra e um município não mantinha o valor da arrecadação atualizado o que representa 6% do total. A possibilidade de download estava disponível em 81% dos portais eletrônicos.

#### **4.4. Informações financeiras**

Quanto às informações de planejamento dos recursos financeiros, de execução financeira e demonstrativos foram analisados o plano plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA; prestação de contas; relatório resumido da execução orçamentária – RREO; Relatório da Gestão Fiscal - RGF; e balanços anuais que englobam os demonstrativos contábeis.

O Plano Plurianual constava no portal de 81% da amostra com seu plano atualizado com possibilidade do usuário manusear e escolher e realizar o download entre os planos disponíveis. Entre os municípios que não apresentaram o PPA estava a cidade do Rio de Janeiro – RJ, Nova Iguaçu – RJ, Vitória – ES e São Bernardo do Campo – SP. Para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual houve 75% de disponibilização nos portais com informações atualizadas e disponibilidade de manuseio e download da informação, ficando Serra – ES, Rio de Janeiro – RJ, Nova Iguaçu – RJ e São Bernardo do Campo – SP sem cumprir as exigências legais para as informações. A prestação de contas acompanhada do parecer prévio do Tribunal de Contas e versões simplificadas foi o item menos divulgado pelos portais estando disponível em 38% dos portais pesquisados. O estado de Minas Gerais foi que mais divulgou a informação, dos quatro municípios da amostra do estado três divulgaram incluindo a capital Belo Horizonte. As demais capitais não disponibilizaram a informação.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária foi divulgado em 77% da amostra da pesquisa com informações atualizadas e disponibilização para manuseio e download do usuário. A versão simplificada do relatório da gestão fiscal constava em 75% dos portais com informações atualizadas e disponíveis para download. Em relação aos balanços anuais que correspondem aos resultados gerais do exercício demonstrados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, e na Demonstração das Variações Patrimoniais foi a segunda informação menos divulgada com apenas 63% presente nos portais com informações atualizadas, possibilidade de manuseio e download para o usuário.

#### **5. CONCLUSÃO**

Considerando estudos nacionais sobre o tema, os achados da presente pesquisa evidenciam evolução parcial da transparência na gestão pública. Em 2003 Lock identificou que os municípios não cumpriam minimamente a legislação. Pinho (2006) obteve resultados indicando uso incipiente de recursos tecnológicos na divulgação da atuação governamental. Em 2008, Souza *et al* evidenciou que a maior parte dos municípios de sua amostra não possuíam site próprio o que contribuía para subutilização da internet em divulgar informações financeiras. Apenas 50% da presente amostra possui o link para o portal da transparência em sua página inicial o que pode ser considerado um avanço comparando a pesquisas anteriores. Mas, por outro lado, pode ser considerado estagnação no tempo ou retrocesso, visto que há previsão de sanções para os que não cumprem a lei. Um dos motivos do não cumprimento à legislação pode ser justificado pela falta de fiscalização dos órgãos competentes.

Estudos internacionais sobre o tema apontam uma situação evoluída se comparada à situação no Brasil, na qual há participação da população e ampla divulgação da transparência fiscal, apesar de ainda não contemplar a situação recomendada pelo órgão associativo de profissionais de finanças públicas.

Ao longo do tempo, foram criados dispositivos legais para garantir ao usuário requisitos mínimos de accountability pública e com o acesso crescente à internet a população dispõe de meios para exercer seu papel de controle externo e combate à corrupção. Desde maio de 2009 todos os municípios da amostra deveriam estar em conformidade com a Lei Complementar

131/2009. No entanto, fica a sensação de que para os gestores públicos divulgar informações financeiras e prestar contas de seus atos não é útil à população, uma vez que não cumprem integralmente os requisitos legais. Em alguns portais a informação está presente, mas é preciso realizar uma pesquisa intensa e pormenorizada para localizá-la.

Aproximadamente 80% da amostra utiliza seus portais eletrônicos para disponibilizar informações detalhadas sobre a despesa e receita. Em relação as informações de prestação de contas com o parecer prévio do Tribunal de Contas, que seria uma indicação de que o gestor público está cumprindo seu papel de representante da sociedade adequadamente nos moldes da legislação vigente, poucos são os municípios que disponibilizam tal informação, apenas 38%. Relatório resumido da execução orçamentária e relatório da gestão fiscal está presente em aproximadamente 75% dos municípios. Já os demonstrativos contábeis estão presentes em 63% dos portais.

Diante o exposto, quando comparado a períodos anteriores, houve evolução. Mas para que houvesse adequação em seu sentido amplo seria necessário obter resultados alinhados ao esperado pela legislação: disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos municípios. Conclui-se que as capitais e principais municípios da região sudeste não estão utilizando seus portais eletrônicos para atenderem aos requisitos legais de *accountability* da gestão pública municipal em atendimento a Lei Complementar 131/2009 e portanto, não estão adequadas à legislação pertinente.

## 6 REFERÊNCIAS

ALVES, Diego Prandino. **Acesso a informação pública no Brasil:** um estudo sobre convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. 2008 Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/6\\_ConcursoMonografias/Mencao-Honrosa-Profissionais.pdf](http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/Mencao-Honrosa-Profissionais.pdf)>. Acesso em: 15 de jun. 2013.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal:** Métodos com base na LC 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BICALHO, Lucídio. **Transparência e Controle Social: a Lei Complementar 131/2009.** Disponível em: <<http://blog.inesc.org.br/2009/06/25/transparencia-e-controle-social-a-leicomplementar-1312009/>>. Acesso em: 03 mai. 2013. 2009

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.185, de 27 de Maio de 2010.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.755 de 16 de dezembro de 1998.** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2013.



\_\_\_\_\_. **Portaria MF nº. 548, de 22 de Novembro de 2010.** Disponível em: [http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/Portaria\\_MF\\_n\\_548\\_2010.pdf](http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/Portaria_MF_n_548_2010.pdf)

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability:** Quando poderemos traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas; LARA, Elines de Ávila; MARINELLO, Lucieli Nascimento. **A transparência na Gestão pública:** Um estudo de sua aplicabilidade no Município de Vilhena. *Ensaio de Gestão Pública*, 2010. Disponível em: <[http://www.letraviva.net/arquivos/Ensaio\\_de\\_Gestao\\_Publica.pdf](http://www.letraviva.net/arquivos/Ensaio_de_Gestao_Publica.pdf)>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 15º edição. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Cartilha editada pela CGU.** Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/>>.

GOMES FILHO, A.B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. Congresso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, X, Santiago, 2005.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública.** México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica, 1999.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration, Malden**, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. **Public Fund Digest**, v. VII, n. 1, p. 64-80, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa da População 2012.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa\\_tcu.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm)>.

JUSTICE, J. B. *et. al.*. E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices? **American Review of Public Administration**, 2006.

KIM, P. S. *et. al.*. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, 65(6) 2005.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, mai./jun. 2006.



KONDO, S. *et al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público:** fazendo acontecer. Ministério do Planejamento/Brasília, SEGES: 2002.

LOCK, F. N. **Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet.** Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, Brasil, 2003.

MONTEIRO, A., LACERDA, M. M. & LUZ, R. S. **A transparência da gestão fiscal na administração pública sob a ótica da sociedade.** Monografia de especialização. – Universidade Federal da Bahia, BA, Brasil, 2004.

O'DONNELL, Guillermo, **Democracia Delegativa?** Novos Estudos, São Paulo, n. 31, p.25-49, out, 1991.

PINHO, J. A. G.. **Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas.** In: II Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo, 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 28º edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2007, p.9.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, A. A. *et. al.* **Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado, RS, 2008.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.