



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FEAC
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RICHARD DOUGLAS DA PENHA SILVA

**AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE ALAGOAS:
Um estudo nos municípios alagoanos**

Maceió - Alagoas

2020

RICHARD DOUGLAS DA PENHA SILVA

**AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE ALAGOAS:
Um estudo nos municípios alagoanos**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Federal de Alagoas, como requisito para o recebimento do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Dra. Ana Paula Marques

Maceió – Alagoas

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE

DECLARO para os fins que se fizerem necessários que o aluno RICHARD DOUGLAS DA PENHA SILVA, matrícula 16210453, no curso de Ciências Contábeis, concluiu com aprovação o Trabalho de Conclusão do Curso – TCC com o título **“AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE ALAGOAS: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS”** e obteve nota 9,5 (nove inteiros e cinco décimos).

Maceió(AL), 01 de fevereiro de 2021

Paulo Sérgio Cavalcante
Coordenador do Curso

Para minha querida mãe, Mônica.

AGRADECIMENTOS

Aos profissionais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, pelo desafio cotidiano de transmitir aquilo sem o qual este trabalho seria impossível – o conhecimento.

Aos discentes do meu curso, por me proporcionarem reflexões e possibilidades de investigação no ramo da contabilidade.

A professora Ana Paula Marques, pela orientação neste trabalho e por toda atenção prestada ao longo desses anos de formação.

Ao serviço público federal, que possibilitou a concretização de um objetivo tão estimado por mim, e ao qual espero retribuir na posteridade.

Aos meus pais, Mônica e Ricardo, pela constante batalha em que travaram para que esse momento fosse possível.

“A defesa da liberdade individual repousa, em última análise, no reconhecimento das limitações do nosso conhecimento.”

(Friedrich August Von Hayek)

RESUMO

As mudanças e inovações tecnológicas impactaram a forma de conduzir a administração pública e a relação entre governantes e governados. As possibilidades de acesso às informações se expandiram, bem como a pressão dos diversos setores da sociedade por transparência exigiu dos agentes públicos ações que atendessem as demandas por informações sobre execução financeira e orçamentária por parte dos entes públicos. No Brasil, a Constituição estabelece o acesso à informação como um direito fundamental, e a publicidade como um dos princípios que norteiam a administração pública. Para estabelecer critérios, objetivos e metas que atendessem as necessidades de transparência e sustentabilidade fiscal, foram criadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, que servem de parâmetro para todos os entes federativos. Entretanto, ainda são comuns a inobservância e a inaplicabilidade das exigências legais no que tange ao tema transparência, prejudicando o sistema democrático como um todo. Este trabalho tem por objetivo investigar, por meio de pesquisa exploratória, a aplicabilidade e o cumprimento da legislação pertinente nos municípios alagoanos, coletando informações referentes aos anos de 2018 a 2020. Observou-se que nenhum dos municípios cumpriu todos os requisitos legais, o que reforça a necessidade de fiscalização por parte dos órgãos fiscalizadores.

ABSTRACT

Technological changes and innovations impacted the form of public administration and between government and governed. The possibilities of access to information have expanded, as well as pressure from the various sectors of society for transparency required public agents to take action to meet the demands for information on execution and budgeting by the public. In Brazil, the Standard Constitution provides access to information as a fundamental right, and advertising as one of the principles that guide public administration. In order to establish criteria, objectives and goals that would meet the need for transparency and fiscal sustainability, the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law were raised, which serve as a parameter for all federal entities. However, non-compliance and non-democratic system as a whole. This work aims to investigate, through exploratory research, the applicability and compliance with the relevant legislation in the municipalities of Alagoas, collecting information referring to the years 2018 to 2020. It was observed that none of the municipalities met all legal requirements, which reinforces the need for inspection by inspection bodies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Avaliação Geral dos Portais de Transparência dos 68 Municípios Alagoanos.	26
Tabela 2 - Avaliação Geral dos Portais de Transparência dos 66 Municípios Alagoanos.	27
Tabela 3 - Municípios com os Maiores Níveis de Transparência da Amostra Investigada.	30
Tabela 4 - Municípios com os Menores Níveis de Transparência da Amostra Investigada.	30

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Municípios do Estado de Alagoas de acordo com a classe populacional.	21
Quadro 2 - Quesitos de Avaliação dos Portais de Transparência de Acordo com a LAI e LRF.	22
Quadro 3 - Quesitos de Avaliação dos Portais de Transparência de Acordo com a LAI.	24

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 Agência	13
2.2 Accountability	14
2.3 Transparência	15
2.3.1 Conceitos e Classificações de Transparência	15
2.3.2 Transparência nos Municípios	17
2.4 O Acesso à Informação e à Transparência Ativa	17
2.5 Lei de Responsabilidade Fiscal	19
2.6 Estudos Anteriores	19
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	21
3.1 Tipologia da pesquisa	21
3.2 Universo da Pesquisa	21
3.4 Coleta dos Dados e Instrumento de Investigação	22
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
6. REFERÊNCIAS	32

1. INTRODUÇÃO

As mudanças introduzidas nas últimas décadas no setor público vêm alterando a cultura tradicional da Administração Pública, provocando o acesso às informações e ampliando os mecanismos de transparência (PIOTROWSKI, 2007; BAUHR; GRIMES, 2014). Nesta perspectiva, a transparência é o instrumento de governança pública utilizado para aumentar a capacidade de os cidadãos acessarem os dados produzidos pelo governo, bem como aumentar a credibilidade da sociedade perante os gestores públicos.

A relação entre a divulgação de informações (oferta de transparência) e o acesso e a usabilidade da informação por cidadãos e partes interessadas (demanda por transparência) permite melhor compreensão das políticas públicas, aumentando, por conseguinte, a confiança da sociedade (COOPER; YODER, 2002). Além disso, com base na divulgação e acessibilidade da informação, torna-se possível responsabilizar os agentes públicos por suas ações e resultados.

A transparência na gestão pública é uma recomendação internacional, desde os anos 1990, a qual vem cobrando dos governantes a adoção de ações governamentais com responsabilidade e a divulgação das informações das atividades praticadas (GRIMMELIKHUIJSEN, 2013). Nota-se, então, que a divulgação de informações públicas parte de uma tendência global que busca promover a responsabilização pública.

Consequentemente, orientado pelo cenário internacional, no Brasil, a partir dos anos de 1980, com a redemocratização, as relações entre o governo e a sociedade foram reconfiguradas, uma vez que, após a promulgação da Constituição federal de 1988, observa-se, de forma incremental e contínua, a implementação e o aprimoramento da transparência pública dos governos nacionais e subnacionais. Para isso, diversos instrumentos normativos foram sendo divulgados: Lei Complementar nº 101/2000 – intitulada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a Lei Complementar nº 131/09, ou Lei da Transparência (LT); o Decreto nº 7.185/10 e a Lei nº 12.527/11 – a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, entrou em vigor no dia 5 de maio de 2000, representando um código de gestão dos recursos públicos nas três esferas de governo, objetivando promover e manter o equilíbrio das contas públicas (MARQUES, 2014). Para reforçar a divulgação de informações no setor público, surgiu a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) que, além de alterar a

Lei de Responsabilidade Fiscal, obriga a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira das entidades públicas e, em seu artigo 73-B, estipula prazos para o cumprimento das determinações referentes à transparência na administração pública.

O Decreto n.º 7.185/10 regulamenta o art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, dispondo, no âmbito de cada ente da Federação, sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle.

Outro grande marco na democratização do acesso à informação adveio com a publicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Essa norma torna possível a maior participação popular e o controle social das ações governamentais, na medida em que todas as informações produzidas ou custodiadas pelas entidades públicas, e não classificadas como sigilosas, são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos. Desse modo, a LAI estabeleceu a publicidade como regra e o sigilo como uma exceção, criando, portanto, mecanismos para oportunizar a todos os cidadãos o acesso à informação governamental (SOUZA *et al.*, 2013).

Os instrumentos legais citados têm motivado a participação da sociedade organizada no controle da gestão pública (ANGÉLICO, 2012; MATIAS PEREIRA, 2010). Contudo, a LAI, em especial, trouxe a obrigatoriedade de os órgãos e entidades públicas promoverem a chamada Transparência Ativa, determinando, dessa forma, a divulgação das informações de interesse geral ou coletivo, independentemente de solicitações. Por conseguinte, reforçou-se a disponibilidade de informações públicas na internet (COMIN *et al.*, 2016).

Com isso, a enrijecida cultura do sigilo é substituída, uma vez que o uso da rede mundial de computadores pela população facilita o acesso às informações e reduz a assimetria informacional, na medida em que as ações governamentais são disponibilizadas nos portais eletrônicos (GRIMMELIKHUIJSEN, 2013; HONG, 2014).

Não obstante o avanço internacional e nacional, além do uso intensivo da rede mundial de computadores pela população, os resultados dos estudos nacionais (LOCK, 2003; SACRAMENTO; PINHO, 2008; CRUZ *et al.*, 2012; MARQUES, 2014; SOUZA *et al.*, 2013; IDALINO; BERNARDES, 2016) focam as exigências da LRF e, ultimamente, também da LAI, e outros internacionais (GALLEGO-ÁLVAREZ *et al.*, 2010; HAWES; RAWLINS; PLOWMAN, 2011; POLO-OTERO, 2011; SOL, 2013; ARAUJO; TEJEDO-ROMERO, 2016; CRUZ *et al.*, 2016; RODRIGUEZ, 2017) mostram que as ações de transparência na administração pública ainda não são cumpridas e, quando atendidas, os entes públicos cumprem apenas o que é exigido na legislação.

Diante desse contexto, da relevância do tema para gestão pública, além da necessidade de novos estudos que visem investigar a transparência dos governos locais que ainda não apresentam estudo sobre o nível das informações, opta-se, portanto, nessa pesquisa, pelos entes municipais alagoanos.

Assim sendo, o repertório empírico deste estudo é composto pelo conjunto de páginas da internet disponibilizadas pelas prefeituras alagoanas. Desse modo, a partir da reflexão expositiva, lança-se a seguinte questão que norteia esta pesquisa: **Como se encontra a transparência ativa dos municípios alagoanos com população de 10.000 até 100.000 habitantes, a partir das exigências da LAI e da LRF?**

Com base no problema, essa pesquisa tem como objetivo geral analisar, sob as orientações determinadas pela LAI e pela LRF, a transparência ativa dos municípios de Alagoas (AL) com população até 100.000 habitantes. Dessa forma, a abrangência do tema está delimitada ao cumprimento dos arts 5º, 8º, 9º, § 1º do 10, e 45 da LAI e dos requisitos legais referentes a transparência na LRF, versando o interesse sobre os municípios alagoanos, cuja população esteja no escopo investigativo.

A iniciativa de investigar a transparência ativa dos municípios alagoanos justifica-se não somente pelo fato de não existirem estudos anteriores, mas também por ser o estado de Alagoas formado por 102 governos locais, o ente federativo que apresenta baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, sobretudo em educação, saúde e segurança, quando comparado às demais unidades da federação (IBGE, 2016). Além disso, esta pesquisa torna-se relevante por trazer à luz da sociedade alagoana informações que podem ocasionar o engajamento social na esfera política.

Diante do exposto, a pesquisa possui cinco tópicos: este primeiro denominado introdução no qual fornece uma visão geral. O segundo compreende o embasamento teórico do estudo, constituído da apresentação dos conceitos da literatura existentes acerca de agência, accountability, transparência e estudos anteriores. O terceiro trata dos procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos. O quarto apresenta os resultados da pesquisa. E, por fim, as considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Agência

A pesquisa sobre transparência baseia-se em grande parte nas explicações fornecidas pela teoria da agência (WATTS; ZIMMERMAN, 1978; CRUZ, 2016), a qual é

decorrente da relação de interesses entre administrados (cidadãos) e administradores (agentes).

No setor público, a relação de agenciamento ocorre quando os cidadãos, considerados o elemento principal, acreditam que os agentes (eleitos ou não) exercem as suas atividades de forma que os resultados gerados justifiquem os tributos pagos, serviços públicos de qualidade, eficiente alocação de recursos públicos e ausência de corrupção (SOUZA *et al.*, 2013). Entretanto, os cidadãos não têm a certeza de que os agentes apresentam o comportamento esperado e, a partir disso, surge a assimetria da informação (WATTS; ZIMMERMAN, 1978).

Wats e Zimmerman (1978) explicam que a assimetria de informação é um incentivo para que os agentes ajam ou se comportem inadequadamente, porque os cidadãos não podem monitorá-los completamente, ocorrendo, portanto, o chamado “conflito de agência”. Jensen e Meckling (1976) reforçam este confronto explicando que os interesses dos agentes são diferentes dos interesses do principal (cidadão). Assim sendo, os agentes devem ser responsabilizados por suas ações a fim de que possam comprovar que agiram de acordo com regras de confiança estabelecidas.

Neste contexto de desconfiança, a transparência buscar reduzir a assimetria da informação e aumentar o grau confiança pública nos agentes, limitando, assim, os conflitos de agência e tornando as decisões e os processos mais visíveis (SOUZA *et al.*, 2013). Além disso, reforça a probabilidade de o relacionamento entre os cidadãos e a gestão pública ser democrática.

2.2 Accountability

No Brasil, a inexistência de tradução para o termo *accountability* é motivada pelo padrão de interação entre o governo e o cidadão, e pela qualidade da democracia exercida, devendo a sua definição relacionar-se a algumas possibilidades de reduzir o hiato entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão (CAMPOS, 1990).

Sob a inspiração da obra de Frederich Mosher (Democracy and the public service) publicada em 1968, os pesquisadores (CAMPOS, 1990) chegaram a conclusão de que o termo que mais se aproxima de *accountability* é responsabilidade, o autor pesquisado trata-a como responsabilidade.

A *accountability* abrange a responsabilidade para com um terceiro, buscando definir as responsabilidades do agente em relação ao principal. Entretanto, Abrucio e Loureiro (2004) vão além da responsabilidade, definindo *accountability* democrática como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder,

ininterruptamente, por seus atos e omissões perante os governados”. Campos (2009) corrobora com este pensamento, esclarecendo que quanto maior o estágio democrático de um povo, maior o interesse pela *accountability*.

2.3 Transparência

O conceito de transparência é multidisciplinar, envolvendo, além do campo da economia, outras áreas de pesquisa, tais como a sociologia, a administração pública, a ciência política, o direito e outras ciências sociais (SOL, 2013). Assim sendo, a natureza disciplinar do conceito de transparência não deve ser negligenciada pela sua revisão teórica.

2.3.1 Conceitos e Classificações de Transparência

Na opinião de Sol (2013), a literatura especializada apresenta vários conceitos de transparência, porém todos têm como características principais o acesso à informação.

Já para Kaufmann e Kraay (2002), uma administração é transparente quando o fluxo de informações oportunas e confiáveis é acessível a todos os interessados. O pensamento desses dois pesquisadores pode abranger qualquer atividade, seja estatal ou não estatal, porque a comunicação interna ou externa enseja o clima de confiança tanto internamente, quanto nas relações da organização com terceiros (SLOMSKI, 2009).

A transparência no setor público é a ação que permite aos cidadãos e a outros interessados a possibilidade de monitorar e avaliar as ações internas e externas realizadas, bem como o desempenho do governo (MEIJER, 2013; GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012). Complementando a definição, Birkinshaw (2006) afirma que a transparência pode ser compreendida como a administração de assuntos públicos para o público e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) declaram que é o oposto de políticas sóbrias, nas quais não se tem acesso às decisões que elas revelam, de que forma elas são tomadas e o que se ganha e o que se perde.

Sob o prisma normativo, Meijer (2009) considera três elementos na definição de transparência: a) o observador; b) algo disponível a ser observado; e c) os meios ou métodos utilizados para realizar a observação. Reforçando o conceito, Moser (2001, p. 3) considera como “abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que

não estão diretamente envolvidos (o público) para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição”.

Diante da dificuldade de encontrar um conceito amplo, que transcenda os limites de cada área de conhecimento, Heald (2006) estabeleceu uma relação triangular envolvendo transparência, vigilância e abertura. Para este pesquisador, a abertura está intrinsecamente relacionada à transparência, apesar de conceitualmente não traduzir a mesma coisa. Já em relação à vigilância, ele argumenta que o olhar social atento pode auxiliar na observação das ações que o governo pratica, entretanto, não garante a responsabilização dos agentes públicos, haja vista a necessidade de outros instrumentos democráticos.

Reafirmando a relação triangular (transparência, abertura e vigilância), pesquisada por Heald (2006), Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) fazem a associação das ideias de transparência, visão e translucidez, compreendendo que se o indivíduo está sendo observado, por não existir barreiras visuais entre o observado e o observador isso, por si só, cria a percepção de vigilância.

Da mesma maneira que o conceito de transparência, as classificações dos tipos de transparência, direções e variedades também têm sido objeto de pesquisa, mas por poucos autores. Heald (2006) defende que, nas discussões sobre os custos e benefícios da transparência para o Estado, devem ser verificadas quatro direções: transparências para cima, transparência para baixo; transparência de fora para dentro; e transparência de dentro para fora. As duas primeiras direções (para cima e para baixo) tratam do que Head (2006) classificou como transparência vertical, enquanto as outras duas (de fora para dentro e de dentro para fora), ele considerou como transparência horizontal.

A transparência para cima (vertical) é idealizada no relacionamento entre principal-agente, em que, nesta ascendência, o cidadão (principal) observa a atuação, as práticas, o desempenho e os resultados dos agentes (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Assim, os agentes públicos disponibilizam as informações úteis para que os cidadãos (principal) possam fiscalizá-los. Por outra direção vertical, a transparência para baixo acontece quando os administrados (principal) criam mecanismos que permitem observar a atuação, as práticas, o desempenho e os resultados de seus agentes, na maioria das vezes, sob a tutela da *accountability* (HEALD, 2006).

No contexto transparência horizontal, esta ocorre de dentro para fora à medida que o subordinado hierárquico visualiza o que está ocorrendo além do ambiente organizacional. Neste sentido, Heald (2006) comenta que a organização pública precisa compreender o seu

ambiente macro e externo, bem como fiscalizar e acompanhar o desempenho de seus pares ou competidores.

Ainda na visão horizontal de Heald (2006), a transparência de fora para dentro ocorre quando aqueles que estão no ambiente externo da organização podem observar as ações que ocorrem em seu interior. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) acrescentam que o olhar vigilante e atento de dentro para fora é fundamental para as legislações que tratam do acesso à informação, criando mecanismos de controle social e padrões de comportamentos para os gestores públicos.

2.3.2 Transparência nos Municípios

Araujo e Tejedo-Romero (2016) relatam a importância das pesquisas que buscam explicar o nível de transparência nos municípios e Cruz (2016), reforçando o discurso, informa que os estudos investigativos sobre a divulgação de informações nos governos locais ainda é escasso, apesar de vir evoluindo desde a última década.

Isso pode ser comprovado nas pesquisas (STYLES; TENNYSON, 2007; PIOTROWSKI; BERTELLI, 2010; GUILLAMÓN *et al.*, 2011) e nacionais (SOUZA *et al.*, 2013; STAROSCKY *et al.*, 2014; NUNES *et al.*, 2013; CRUZ *et al.*, 2012) que investigaram a transparência nos governos locais, visando explicar os níveis de transparência destes entes.

Os resultados alcançados por estes estudos mostram que ainda há muito a fazer para melhorar, já que a transparência, em seu sentido amplo, vai além da abertura de dados, pois, segundo Birkinshaw (2006, p. 190), “tanto o processo de elaboração das políticas governamentais quanto sua implementação devem ser conduzidas da forma mais aberta possível”. Isso mostra que, além do acesso à informação, a transparência deve trazer compreensibilidade e clareza para os cidadãos.

2.4 O Acesso à Informação e à Transparência Ativa

Nas últimas décadas, a competição entre os mercados vem contribuindo para que os governantes de todo o mundo adotem Leis que proporcionem o Acesso às Informações. No Brasil, esta situação não é diferente, porque após um longo período de discussão, em 2011, foi aprovado um marco legal fundamental para regular o acesso a informações ((ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015) previsto na Constituição Federal, Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI)).

A transparência da gestão dos recursos públicos é uma condição “*sine qua non*” (SACRAMENTO; PINTO, 2008). A Lei de Acesso à Informação permite aos usuários das informações públicas uma percepção crítica quanto à execução das políticas públicas por parte dos governantes, visto que a sua conduta perante a coisa pública impacta diretamente na sua aprovação ou reprovação por parte do eleitorado. A normatização das práticas de transparência encontrada na LAI permite não só o fortalecimento do regime democrático, por meio do controle social, como também a eliminação do obscurantismo, do patrimonialismo e de outros vícios presentes na Administração Pública.

A LAI esclarece as formas de acesso à informação, que procedimentos devem ser adotados pela administração pública na divulgação de suas informações, que responsabilidades e penalidades são aplicadas ao agente público em caso de descumprimento, dentre outros pontos. Além disso, determina que, além da disponibilidade das informações, estas devem ser claras, transparentes e objetivas (MARQUES, 2014).

Neste contexto, a LAI obriga os governos federal, estadual, distrital e municipal divulgar informações públicas em seus portais eletrônicos oficiais. Esta exigência está positivada no art. 8º, o qual reforçou a pró-atividade de os gestores disponibilizarem em local de fácil acesso as informações por eles criadas, apresentando, no mínimo, os seguintes itens: a) registros das competências e estrutura organizacional, bem como endereços e telefones das unidades e horários de atendimento; b) registros de quaisquer repasses de recursos financeiros e despesas; c) informações relativas a procedimentos licitatórios, incluindo editais, resultados e contratos celebrados; d) dados para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras e também respostas às perguntas feitas pela sociedade (RAUPP; ANDRADE, 2015).

A divulgação das informações nos portais eletrônicos requer o custo de o governo manter ferramentas de pesquisa, a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos e a manutenção de sistemas externos em formato aberto, possibilitando o acesso automatizado às informações em tempo real. Contudo, o legislador excetua os municípios com menos de 10.000 habitantes quanto à publicação na internet, entretanto, foi mantida para estes entes locais menores a obrigatoriedade de divulgar, em tempo real, informações referentes à execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2011).

Com o advento da tecnologia, que permitiu a universalização das informações perante a sociedade, a Lei de Acesso à Informação se torna um importante instrumento para a efetivação da transparência na gestão pública. Todavia, se há uma expansão quantitativa de informações, os baixos índices de alfabetização são um enorme obstáculo para a absorção e compreensão dessas informações por parte da sociedade, que se mantém distante do *modus*

operandi da gestão pública. Logo, a democratização das informações só é absolvida por uma pequena parcela da população; em geral, membros da academia.

2.5 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 surge com o intuito de limitar, controlar e dar sustentabilidade aos dispêndios do ente público dentro de uma perspectiva de longo prazo, estabelecer o planejamento como peça fundamental na elaboração dos orçamentos, bem como solidificar a transparência na gestão fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º inc. XXXIII, assegura ao cidadão o direito ao recebimento de informações que sejam de seu interesse por parte dos órgãos públicos, desde que dentro da legalidade. Já o artigo 37, estabelece a publicidade como um dos princípios da Administração Pública e, como bem cita Taborda:

“(...) a Lei Complementar nº 101/00, que dispõe sobre a Responsabilidade Fiscal, também realiza, direta ou indiretamente, o princípio da transparência administrativa, porquanto obriga os administradores públicos não só a emitirem declarações de responsabilidade como também a permitirem o acesso público a essas informações.” (TABORDA, 2002, p. 254/255):

No que tange à transparência, a LRF estabelece, em seu artigo 48, os instrumentos necessários para a consolidação do seu objetivo, dentre os quais: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas por órgão competente, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000). Os poderes que não divulgarem essas informações são passíveis de penalidade, como o não recebimento de transferências voluntárias. A referida lei ainda estabelece a divulgação dessas informações por meio eletrônico, facilitando o acesso para a população. Sendo assim, os dispositivos legais que positivam o acesso às informações públicas colocam o Brasil entre os países que adotam as melhores práticas informacionais.

2.6 Estudos Anteriores

Ao buscar as pesquisas anteriores sobre transparência pública, foram selecionados alguns estudos que avaliaram o nível de transparência de portais eletrônicos em âmbito nacional e internacional. Estes estudos são contextualizados a seguir.

O estudo de Lock (2003) procurou investigar se o conteúdo estabelecido no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estava sendo cumprido pelos governos locais. Para isso, acessou diretamente as páginas eletrônicas dos municípios que compuseram a amostra de 208 cidades interioranas e 27 capitais brasileiras. Os resultados revelaram que a maioria das prefeituras não cumpria o mínimo que estava previsto na legislação, dificultando a possibilidade de os cidadãos de ter acesso às informações fiscais das prefeituras investigadas.

Styles e Tennyson (2007) pesquisaram a divulgação e acessibilidade dos relatórios financeiros do governo municipal na internet para uma amostra de 300 municípios norte-americanos. Os resultados evidenciaram que a disponibilização de relatórios financeiros é mais visualizada nas maiores cidades. Além disso, o estudo também revelou que aquelas cidades com maior renda *per capita* são as que mais disponibilizam relatórios financeiros.

Cruz *et al.* (2012) pesquisou o nível de transparência de 96 municípios brasileiros, incluídos entre os cem mais populosos. Seu estudo consistia em verificar se as características e os indicadores socioeconômicos dos municípios pesquisados estavam relacionados com o nível de transparência observado. Considerando a localização (capital, região metropolitana e interior), os resultados mostram diferenças entre os níveis de divulgação. O estudo também revelou a existência de uma relação positiva e significativa entre o grau de divulgação e as variáveis: taxa de alfabetização, dinamismo municipal, índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) e o índice Firjan.

Raupp e Pinho (2011) pesquisaram a capacidade de as Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina em desenvolver a *accountability*. Os resultados do estudo mostraram que as condições que permitem a construção da *accountability* não estão sendo cumpridas. Os autores ainda concluem que os portais eletrônicos são mantidos apenas para atender as exigências legais impostas aos legislativos municipais.

Comim *et al.* (2016) pesquisaram a relação entre o índice de atendimento a Lei de Acesso à Informação dos municípios catarinenses e os seus indicadores socioeconômicos. Realizou-se a busca e avaliação nos sítios eletrônicos dos 121 municípios catarinenses com população superior a dez mil habitantes, por meio da aplicação de um *checklist* formulado com base nos artigos 5º, 8º, 9º, e 45º da lei, formulado por um conjunto de 19 indicadores. Os resultados da pesquisa evidenciaram que nenhum dos municípios do estado de Santa Catarina atende a todas as exigências da Lei de Acesso à Informação. Constatou-se também que os municípios menores têm divulgado voluntariamente maior número de informações.

Os estudos nacionais e internacionais sobre a transparência no setor público buscam identificar o nível de transparência e os dados revelam resultados insatisfatórios quanto ao

nível de divulgação.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Tipologia da pesquisa

Raupp e Beuren (2006) afirmam que as pesquisas na área de conhecimento contábil são caracterizadas de acordo com os seus objetivos, procedimentos envolvidos e abordagem adotada no estudo. Dessa forma, este estudo, quanto aos objetivos, é descritivo e exploratório. Em relação aos procedimentos adotados, foram feitas a revisão de literatura e análise documental. Em relação à abordagem adotada, a pesquisa é considerada qualitativa, pois traduziu os números e dados coletados e analisados, chegando-se, posteriormente, em uma conclusão.

3.2 Universo da Pesquisa

O Estado de Alagoas apresenta 102 municípios, mas serão objetos de investigação deste estudo apenas os municípios com população superior a dez mil habitantes e inferior a cem mil habitantes. A escolha da amostra é justificada pelo art. 8º § 4, da LAI, na qual apenas os municípios com mais de dez mil habitantes têm a obrigação de divulgar seus atos em seus portais eletrônicos, no ambiente internet.

Desse modo, considerando o critério populacional estabelecido para a investigação, foram elencados 71 municípios alagoanos, conforme o Quadro 3.

Quadro 3- Municípios do Estado de Alagoas de acordo com a classe populacional.

Classe Populacional	Municípios	
De 10.000 a 20.000 Habitantes	Anadia, Barra de Santo Antônio, Batalha, Branquinha, Cacimbinhas, Canapi, Capela, Coité do Nóia, Dois Riachos, Estrela de Alagoas, Flexeiras, Ibatiguara, Inhapi, Jequiá da Praia, Lagoa da Canoa, Major Isidoro, Maribondo, Messias, Novo Lino, Olivença, Ouro Branco, Pariconha, Paripueira, Passo de Camaragibe, Piaçabuçu, Poço das Trincheiras, Quebrangulo, Santana do Mundaú, Satuba, Senador Rui Palmeira e Taquarana.	1

De 20.001 a 50.000 Habitantes	Água Branca, Atalaia, Boca da Mata, Cajueiro, Colônia Leopoldina, Craíbas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Igreja Nova, Joaquim Gomes, Junqueiro, Limociro de Anadia, Maragogi, Mata Grande, Matriz de Camaragibe, Murici, Olho d'Água das Flores, Pão de Açúcar, Pilar, Piranhas, Porto Calvo, Porto Real do Colégio, Santana do Ipanema, São José da Laje, São José da Tapera, São Luís do Quitunde, São Sebastião, Teotônio Vilela, Traipu e Viçosa.	1
De 50.001 a 100.000 Habitantes	Campo Alegre, Cururipe, Delmiro Gouveia, Marechal Deodoro, Palmeira dos Índios, Penedo, Rio Largo, São Miguel dos Campos e União dos Palmares	
Total da amostra		1

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

3.4 Coleta dos Dados e Instrumento de Investigação

Para mensurar o índice de transparência ativa dos municípios alagoanos (ITA-LAI), foram investigados os portais eletrônicos oficiais dos municípios que compõem a amostra da pesquisa, por meio da plataforma Google® e da expressão “Prefeitura municipal de” “nome do município”. Foram acessados e pesquisados os sites municipais que possuíam a extensão “.gov”.

Para quantificar o nível de transparência ativa, o instrumento de investigação utilizado para coletar os dados foi o *check-list* composto por 66 indicadores construídos com base nos dispositivos constates na Lei de Acesso à Informação e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Este modelo de investigação, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), também foi utilizado pelos pesquisadores Machado, Marques e Macagnan (2013), Antonio e Klosowski (2014), Raupp e Andrade (2015) e Comin *et al.* (2016).

Os Quadros 2 e 3 apresentam os itens investigados em cada site pesquisado e a base normativa que possibilitaram a elaboração do *Check- list*.

Quadro 4 - Quesitos de Avaliação dos Portais de Transparência de Acordo com a LAI e LRF

QUESITO		
DIMENSÃO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO		6
	Plano Plurianual vigente (2018-2021)	1
	Plano Plurianual anterior (2014-2017)	1
	Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (2019)	1
	Lei de Diretrizes Orçamentárias anterior (2018)	1
	Lei Orçamentária Anual vigente (2019)	1

	Lei Orçamentária Anual anteriores (2018)	1
	DIMENSÃO RELATÓRIOS FISCAIS	18
	Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2019)	6
	Relatório de Gestão Fiscal (2019)	3
	Versão simplificada RREO (2019)	6
0	Versão simplificada RGF (2019)	3
	DIMENSÃO CONTÁBIL	6
1	Relatório de prestação de contas encaminhada ao TCE	1
2	Parecer Prévio da Prestação de Contas	1
3	Balanço Patrimonial	1
4	Balanço Orçamentário	1
5	Balanço Financeiro	1
6	Demonstração das Variações Patrimoniais	1
	DIMENSÃO CONTROLE SOCIAL	10
7	Incentivo à participação popular e audiências públicas no processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA.	3
8	Informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real.	1
9	Divulgação das datas das audiências públicas durante processo de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA	3
0	Divulgação das datas das audiências públicas trimestrais para avaliação das metas fiscais	3
	DIMENSÃO RECEITA	2
1	RECEITA PREVISTA	1
2	RECEITA ARRECADADA (EXECUTADA)	1
	DIMENSÃO DESPESAS	3
3	DESPESA EMPENHADA	1
4	DESPESA LIQUIDADADA	1

5	DESPESA PAGA	1
DIMENSÃO LICITAÇÕES		2
6	Íntegra dos editais de licitação	1
7	Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	1
TOTAL		47
Resultado = Pontuação/Total de Quesitos*100		

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Quadro 3 - Quesitos de Avaliação dos Portais de Transparência de Acordo com a LAI

o	Quesitos de Avaliação	Pontuação Máxima a ser obtida
	O site do município apresenta fácil identificação da LAI?	1
	O portal possui meios de solicitação de informações?	1
	O portal possui Serviço de Informações ao Cidadão– SIC?	1
	Apresenta informações sobre suas competências?	1
	Apresenta informações sobre a estrutura organizacional?	1
	Apresenta o endereço da unidade?	1
	Informa o número de telefone da unidade?	1
	Informa o horário de atendimento?	1
	Apresenta registro de repasses ou transferências?	1
0	Apresenta registro de despesas?	1
1	Apresenta informações de licitações, editais e resultados?	1
2	Apresenta informações de contratos celebrados?	1
3	Apresenta dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras?	1
4	Apresenta publicação de "Respostas e Perguntas" mais frequentes?	1
5	Possui ferramenta de pesquisa?	1
6	Permite gravação de relatório em formato eletrônico?	1
7	Há indicação de data da informação?	1

8	Há instruções que permitem comunicação com responsável do sítio?	1
9	Há instrumento normativo local que regulamente a LAI?	1
TOTAL		19
Resultado = Pontuação/Total de Quesitos*100		

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

A coleta foi concentrada na verificação do cumprimento ou não dos 66 quesitos nos portais eletrônicos de cada município alagoano. Quando o indicador era localizado em sua totalidade, atribuiu-se 1 (um) ponto, e, no caso da LRF, as informações sobre a DIMENSÃO RELATÓRIOS FISCAIS e DIMENSÃO CONTROLE SOCIAL atribuíram-se as pontuações: 6 (seis) e 3 (três) para a DIMENSÃO RELATÓRIOS FISCAIS, 3 (três) e 1 (um) para a DIMENSÃO CONTROLE SOCIAL. Todavia, quando não evidenciado, atribuiu-se 0 (zero). Para os municípios que apresentaram informações incompletas, ou inconclusivas, em cada item, atribuiu-se metade da pontuação. Para alcançar o Índice de Transparência Ativa, foi realizada a soma da pontuação encontrada em cada governo local de Alagoas e, posteriormente, o resultado foi convertido em porcentagem.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após a construção do ranking de transparência, respeitando os limites pré-estabelecidos, verificou-se que a pontuação mínima foi de 4 (quatro) pontos e a máxima foi de 63 (sessenta e três) pontos, em que a expectativa de valor era de 0 (o município não divulga nenhuma informação avaliada) a 66 pontos (o município evidencia todas as informações avaliadas).

Sendo assim, pode-se inferir que nenhum dos 71 municípios obteve êxito em cumprir todas as determinações referentes à Lei do Acesso à informação (LAI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Como resultado pode-se apresentar que a média para os 71 municípios Alagoanos estudados é de 36,37 pontos, o que representa uma transparência geral de 55,10%, considerando o percentual como baixo pelos pesquisadores.

Diante deste contexto, apresentam-se as Tabelas 1 e 2 por quesitos de avaliação.

Tabela 2- Avaliação Geral dos Portais de Transparência dos 68 Municípios Alagoanos

	Muni	Freq	Frequên
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal	cípios que	uência	cia Relativa%
	Divulgam	Absoluta	
RECEITA ARRECADADA (EXECUTADA)	45	0,63	63,38
Plano Plurianual vigente (2018-2021)	53	0,75	74,65
Plano Plurianual anterior (2014-2017)	33	0,46	46,48
Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (2019)	40	0,56	56,34
Lei de Diretrizes Orçamentárias anterior (2018)	50	0,70	70,42
Lei Orçamentária Anual vigente (2019)	42	0,59	59,15
Lei Orçamentária Anual anteriores (2018)	46	0,65	64,79
Relatório Resumido de Execução Orçamentária (1º bim. ao 6º bim. de 2018) = 6 documentos	53	0,75	74,65
Relatório de Gestão Fiscal (1º ao 3º Quadrimestre de 2018) = 3 documentos	56	0,79	78,87
Versão simplificada RREO (1º bim. ao 6º bim. de 2018) = 6 documentos	50	0,70	70,42
Versão simplificada RGF (1º ao 3º Quadrimestre de 2018) = 3 documentos	50	0,70	70,42
Relatório de prestação de contas anual encaminhado ao TCE	24	0,34	33,80
Parecer Prévio da Prestação de Contas	8	0,12	11,26
Balanço Patrimonial	31	0,44	43,66
Balanço Orçamentário	49	0,69	69,01
Balanço Financeiro	26	0,37	36,62
Demonstração das Variações Patrimoniais	31	0,44	43,66
Incentivo à participação popular e audiências públicas no processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA.	4	0,06	5,63
Informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real.	16	0,23	22,54
Divulgação das datas das audiências públicas durante processo de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA	4	0,06	5,63
Divulgação das datas das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	3	0,04	4,23
RECEITA PREVISTA	48	0,68	67,61

[V1] Comentário: Essa coluna é frequência absoluta?

DESPESA EMPENHADA	50	0,70	70,42
DESPESA LIQUIDADADA	45	0,63	63,38
DESPESA PAGA	45	0,63	63,38
Íntegra dos editais de licitação	56	0,79	78,87
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	44	0,62	63,38
Pontuação Máxima a ser Obtida por Quesito:	47	1	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Tabela 2 - Avaliação Geral dos Portais de Transparência dos 66 Municípios Alagoanos

LAI - Lei de Acesso à Informação	Muni cípios que Divulgam	Freq uência Absoluta	Frequên cia Relativa%
O site do município apresenta fácil identificação da LAI?	51	0,72	71,83
O portal possui meios de solicitação de informações?	65	0,92	91,55
O portal possui Serviço de Informações ao Cidadão- SIC?	64	0,90	90,14
Apresenta informações sobre suas competências?	37	0,52	52,11
Apresenta informações sobre a estrutura organizacional?	45	0,63	63,38
Apresenta o endereço da unidade?	69	0,97	97,18
Informa o número de telefone da unidade?	68	0,96	95,77
Informa o horário de atendimento?	55	0,77	77,46
Apresenta registro de repasses ou transferências?	42	0,59	59,15
Apresenta registro de despesas?	51	0,73	72,86
Apresenta informações de licitações, editais e resultados?	56	0,79	78,87
Apresenta informações de contratos celebrados?	43	0,62	62,32
Apresenta dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras?	9	0,13	12,68
Apresenta publicação de "Respostas e Perguntas" mais frequentes?	32	0,45	45,07

[V2] Comentário: Idem comentário anterior.

Possui ferramenta de pesquisa?	41	0,59	58,57
Permite gravação de relatório em formato eletrônico?	59	0,83	83,10
Há indicação de data da informação?	62	0,87	87,32
Há instruções que permitem comunicação com responsável do sítio?	51	0,72	71,83
Há instrumento normativo local que regulamente a LAI?	40	0,56	56,34
Pontuação Máxima a ser Obtida por Quesito:	19	1	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Após a observação da Tabela 1, pode-se concluir que os usuários externos das informações destes municípios encontram-se em dificuldade de extrair informações sintéticas e analíticas para exercerem seus papéis de fiscalizadores e agentes participativos das decisões do ente público, dado que alguns itens tiveram uma pontuação pequena, como a divulgação da Lei Orçamentária Anual (2019) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (2019), cujas frequências relativas foram menores que 60%, além dos baixíssimos indicadores no que concerne aos Relatórios de prestação de contas anuais encaminhados ao TCE, e aos Pareceres Prévios emitidos pelo mesmo, cuja divulgação só se deu por 24 e 8 municípios, respectivamente. A não divulgação desse último item por grande parte dos municípios vai de encontro ao que está positivado no Art. 56 da Seção V da Lei Complementar 101/2000, que trata das Prestações de Contas.

Sobre os aspectos da DIMENSÃO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO, da qual trata o capítulo II da LRF, constatou-se que apenas 28,17% dos municípios da amostra publicavam todos os instrumentos de planejamento orçamentário; valor baixo, que impossibilita o cidadão de analisar e criticar esses instrumentos. Essa impossibilidade pode ocorrer quando da necessidade, por parte do contribuinte, de analisar dois instrumentos de planejamento financeiro (duas Leis Orçamentárias Anuais), a fim de fazer uso da comparabilidade nas previsões de arrecadação do município, por exemplo.

Se por um lado, os requisitos da DIMENSÃO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO apresentaram valor baixo na divulgação em sua totalidade, na DIMENSÃO RELATÓRIOS FISCAIS, 47,89% dos municípios publicaram todos os itens que lhes foram pertinentes, e apenas 16,90% dos elementos da amostra não publicaram nenhum conteúdo dessa dimensão. Sobre os itens das dimensões RECEITA, DESPESA e LICITAÇÕES, os municípios

apresentaram desempenhos aceitáveis, já que os percentuais de divulgação para cada dimensão foram de 53,52%, 60,56% e 61,97%, respectivamente.

Entretanto, faz-se pertinente alertar para a inobservância de grande parte dos municípios ao que está regulamentado no Art. 3º, V da Lei de Acesso à Informação, e no Art. 67, III da LRF, que incentivam o desenvolvimento e as práticas do controle social, já que os itens da DIMENSÃO CONTÁBIL e DIMENSÃO CONTROLE SOCIAL apresentam as menores pontuações, com 51 e 17 municípios publicando ao menos um item de cada aspecto, e com apenas 8,45% e 1,41% dos entes públicos divulgando todos os itens, respectivamente. Esses valores mostram que os poderes públicos municipais de Alagoas ainda não entregam os instrumentos de transparência e controle do erário público, bem como mantém o cidadão dissociado da elaboração e participação das políticas de planejamento e execução fiscal. O percentual médio de requisitos atendidos referentes à LRF foi de 49,48%.

Observa-se na Tabela 2, que nos quesitos de avaliação o cidadão ainda se encontra refém de pouca clareza em determinadas informações prestadas, como no que concerne em apenas 32 municípios divulgarem publicações de perguntas e respostas frequentes, o que corresponde a apenas 45,07% da amostra estudada, podendo assim dar ênfase que essa informação seria de grande relevância devido à facilidade de acesso à informação, evitando assim perguntas repetidas por parte dos usuários de endereços eletrônicos municipais. Pode-se também evidenciar a carência na prestação de informação relativa às competências e à estrutura organizacional que, de forma morosa, deixam a desejar, não chegando a 50% da amostra.

Quanto aos quesitos mais transparentes, observa-se que 64 municípios, perfazendo o total de 83,10% da amostra, permitem a gravação de relatório em formato eletrônico, e 90,14% da amostra disponibiliza o Serviço de Informações ao Cidadão– SIC.

Entretanto, devemos observar que as informações mais relevantes ainda não atingem uma transparência considerável como pode ser visto nos índices que representam dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras - 12,68%; e as apresentações do registro de contratos celebrados, que é de suma importância para evidenciar como estão sendo realizados os acordos e aquisições de bens e serviços por parte do poder executivo municipal que representam apenas 62,32%, ou seja, pouco mais da metade dos municípios envolvidos no estudo divulgam os dados relativos aos contratos celebrados. O percentual médio de requisitos atendidos referentes à LRF foi de 69,28%.

Tabela 3 - Municípios com os Maiores Níveis de Transparência da Amostra Investigada

Município	Pontuação	%
Marechal Deodoro	63	95,45
Rio Largo	59	89,39
Santana do Ipanema	55	83,33
Pilar	54	81,82
Porto Real do Colégio e Quebrangulo	53	80,30
Coruripe, Palmeira dos Índios e Piranhas	51	77,27
Delmiro Gouveia, São Miguel dos Campos e São Sebastião	50	75,76

Fonte: Dados da Pesquisa

A Tabela 3 elenca os sete municípios com os maiores níveis de transparência conforme os indicadores de informações analisados em suas respectivas páginas eletrônicas.

Conforme observado na Tabela 3, apenas 1 (um) município da amostra ficou em primeiro lugar em nível de transparência, sendo esse Marechal Deodoro, no que se refere à LAI (Lei de Acesso à informação) e à LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), deixando apenas de atender apenas a oito requisitos dos 66 que foram investigados, representando uma evidenciação de 95,45%. Nota-se, assim, que nenhum município estudado divulga todos os indicadores de informações analisados.

Em se tratando apenas ao que concerne à Lei de Responsabilidade Fiscal, também Marechal Deodoro foi o município que ficou em primeiro lugar na busca pelos requisitos legais relativos à transparência pública, com 45 pontos, cerca de 95,74%. Sobre a Lei 12.527/2011, o município que mais se adequa ao que é requerido é Traipu, preenchendo todo o *check-list* da coleta de dados.

A Tabela 4 elenca os sete municípios com os menores níveis de transparência conforme os indicadores de informações analisados em suas respectivas páginas eletrônicas.

Tabela 4 - Municípios com os Menores Níveis de Transparência da Amostra Investigada

Município	Pontuação	%
------------------	------------------	----------

Passo do Camaragibe	4	6,06
Novo Lino	7	10,61
Limoeiro de Anadia	8,5	12,88
Mata Grande	11	16,67
Barra de Santo Antônio	12	18,18
Capela	12,5	18,94
Atalaia, Taquarana	14	21,21

Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Conforme observado na Tabela 4, apenas 1 (um) município da amostra ficou em último lugar em nível de transparência, Passo do Camaragibe, no que se refere à LAI (Lei de Acesso à informação) e à LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), deixando de atender a todos os itens pertinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal, representando uma evidenciação de 6,06%. Nota-se, assim, que nenhum município estudado deixou de divulgar todos os quesitos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pública é peça fundamental no âmbito do controle social, porque da à oportunidade do exercício da cidadania, fornecendo assim uma visão mais clara ao cidadão sobre como estão ocorrendo às tramitações legais dentro do meio em que se encontra, contribuindo assim para um melhor posicionamento do ser político para escolha de seus representantes.

A pesquisa realizada nos 71 municípios Alagoanos com população maior que 10.000 habitantes e menor que 100.000 revela que nenhum dos municípios atendeu a todos os quesitos pesquisados relativos à LAI e à LRF, ficando com um nível de transparência médio de 55,10%, o que pode ser considerado insatisfatório. No que se refere à DIMENSÃO CONTROLE SOCIAL, o percentual médio de informações requisitadas é baixíssimo, pois apenas 1,41% dos municípios apresentaram o que é requisitado pela legislação, o que demonstra a não efetiva participação popular nas discussões e elaborações dos orçamentos municipais.

O município que mais atende aos requisitos dessa pesquisa é Marechal Deodoro, com 95,45% de itens divulgados. Já o que contém mais inobservâncias ao *check-list* é Passo do Camaragibe, com um índice de 6,06%.

No que tange ao percentual médio de requisitos atendidos por parte dos entes públicos, observa-se que o percentual referente à LRF é menor que 50%, ou seja, em média os municípios alagoanos divulgam menos da metade daqueles requisitos legais que constam na LRF. Já se tratando da LAI, o percentual médio é de 69,28%, considerado pelos pesquisadores como satisfatório.

A análise dos dados confirma mais uma vez, como os outros estudos, que nenhum município conseguiu cumprir todos os requisitos do *check-list*, indicando que eles devem ser incentivados e cobrados pelos órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas, para que aconteça uma transparência total de todas as informações pertinentes à LRF e à LAI, que foram promulgadas com o intuito de divulgação das informações nos portais eletrônicos do governo.

A pesquisa realizada demonstra que a transparência vem se desenvolvendo cada vez mais nos municípios com menor número de habitantes, evidenciando assim, uma melhor *accountability* visto que o gestor e toda sua equipe estão interagindo cada vez mais com os cidadãos e promovendo a transparência dentro e fora da organização.

Merece destaque que esses municípios não promovem um controle social de modo que o cidadão possa conhecer e participar das audiências públicas relacionadas ao planejamento do orçamento anual para o próximo exercício financeiro.

Esses dados mostram que ainda os municípios estão evoluindo no âmbito da transparência, tendo em vista que a internet, nosso mais poderoso meio de interação entre Estado e sociedade deve ser mais bem utilizado pelos gestores para assim termos uma transparência mais efetiva, visando um maior controle social e a redução de obscurantismos e patrimonialismos na Administração Pública.

Recomendam-se como estudos futuros mais pesquisas nessa vertente, para assim termos a dimensão real da evolução do controle social transparente e efetivo, e que não se atenham apenas a LAI e também adicionem os outros meios presentes de controle social regulamentados em lei.

6. REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO/IEC 38500: **Governança corporativa de tecnologia da informação, Rio de Janeiro, 2009**. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. *In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ANTONIO, L. M.; KLOSOWSKI, A. L. M. Análise quanto ao atendimento às exigências da lei de acesso a informação pelos municípios da amcespar. *In: congresso brasileiro de engenharia da produção, 2014, Ponta Grossa. Anais...*Ponta Grossa: Associação Paranaense de Engenharia da Produção, 2014. p. 1 - 12.

ARAUJO, J. F. F. E.; TEJEDO-ROMERO, F. Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, p. 327-347, 2016.

BAUHR, M.; GRIMES, M. Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. **Governance**, v. 27, n. 2, p. 291-320, 2014.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and openness: Fundamental human rights. **Admin. L. Rev.**, v. 58, p. 177, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 101**, de 04 de maio de 2001. Presidência da República, Brasília, DF, 04 mai. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Presidência da República, Brasília, DF, 27 mai. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12527**, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República, DF, 18 nov. 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/ lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 07 set. 2018.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n 2, p. 30-50, 1990.

COMIN, D. *et al.* A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes-DOI: <http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v15n46p24-34>. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 15, n. 46, p. 24-34, 2016.

COOPER, T. L.; YODER, D. E. Public management ethics standards in a transnational world. **Public Integrity**, v. 4, n. 4, p. 333-352, 2002.

CRUZ, N. F. *et al.* Measuring local government transparency. **PublicManagement Review**, v. 18, n. 6, p. 866-893, 2016.

GALLEGO-ÁLVAREZ, I.; RODRÍGUEZ-DOMÍNGUEZ, L.; GARCÍA-SÁNCHEZ, I.M. Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? An intra-country comparison. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 423-430, 2010.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. *et al.* The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 575-586, 2013.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Publicadministration review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.

GUILLAMÓN, M. D.; BASTIDA, F.; BENITO, B. The determinants of local government's financial transparency. **Local Government Studies**, v. 37, n. 4, p. 391-406, 2011.

HAWES, J. O.; RAWLINS, B.; PLOWMAN, K. Transparency and city government communications. *In: International public relations research conference*, 14, 2011. p. 277.

HEALD, D. Varieties of transparency. *In: HOOD, C.; HEALD, D. Transparency. The key to better governance*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HONG, H. The Internet, transparency, and government–public relationships in Seoul, South Korea. **Public Relations Review**, v. 40, n. 3, p. 500-502, 2014.

IDALINO, S. D.; BERNARDES, M. B. Lei de acesso à informação nos executivos municipais do sul de Santa Catarina. **Revista de Iniciação Científica**, v. 13, n. 1, p.94-109, 2016.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. Growth without governance. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 2928, 2002.

LOCK, F. N. **Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet**. 2003. 111 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MACHADO, V. N.; MARQUES, S. B. S. S.; MACAGNAN, C. B. Nível de transparência por meio da evidenciação de informações obrigatórias de municípios do Rio Grande do Sul. **ABCustos Associação Brasileira de Custos**, São Leopoldo, v. 8, n. 3, p.1-21, 2013.

MARQUES, S. B. S. **Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI**. 2014. 85f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009.

MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MOSER, C. How open is “open as possible”? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. **IHS Political Science Series**, v. 80, 2001.

O'DONNELL, G. A. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

PIOTROWSKI, S. J.; BERTELLI, A. Measuring municipal transparency. *In: 14 th IRSPM Conference*, Bern, Switzerland, April. 2010.

PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. Citizen attitudes toward transparency in local government. **The American Review of Public Administration**, v. 37, n. 3, p. 306-323, 2007.

POLO-OTERO, J. Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes. **Revista de Economía del Caribe**, n. 8, p. 133-166, 2011.

RAUPP, F. M.; ANDRADE, R. G. Transparency of City Councils in Brazil's Biggest Cities on the Perspective of the Law on Access to Information. *In: Conferencia Internacional sobre Sistemas de Informação e Gestão de Tecnologia*, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Contecsi, 2015. v. 1, p. 1 - 17.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. *In: Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2006.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE. br**, v. 9, n. 1, p. 117-139, 2011.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2008.

SLOMSKI, V. *et al.* Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 3, n. 3, p. 62-84, 2009.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Editora Atlas SA, 2009.

SOL, D. A. D. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, n. 1, p. 90-107, 2013.

STYLES, A. K.; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of US municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 19, n. 1, p. 56, 2007.

TABORDA, M. G. **O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo**. *Revista de Direito Administrativo*, n. 230. p. 254-255, 2002.

WATTS, R. L.; ZIMMERMAN, J. L. Towards a positive theory of the determination of accounting standards. **Accounting review**, p. 112-134, 1978.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.