

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL  
CAMPUS DO SERTÃO - UNIDADE DE SANTANA DO IPANEMA  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

FRANCYS JOHNN ALMEIDA DE MELO

**A IMPORTÂNCIA DAS LEIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO  
FERRAMENTA DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL: um estudo em *sites* oficiais de  
municípios alagoanos.**

SANTANA DO IPANEMA – AL

2017

**FRANCYS JOHNN ALMEIDA DE MELO**

**A IMPORTÂNCIA DAS LEIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO  
FERRAMENTA DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL: um estudo em *sites* oficiais de  
municípios alagoanos.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Alagoas – UFAL,  
como requisito parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Profa. Esp. Maria do Rosário da Silva

SANTANA DO IPANEMA – AL

2017

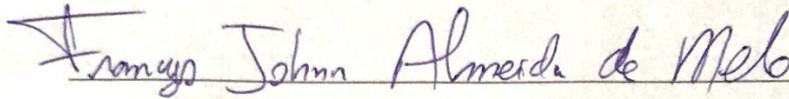
**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico Bibliotecária**  
Responsável: Janis Christine Angelina Cavalcante

- M517i Melo, Francys Johnn Almeida de.  
A importância das leis de transparência pública como ferramenta de gestão e controle social: um estudo em sites oficiais de municípios alagoanos./ Francys Johnn Almeida de Melo. – Santana do Ipanema, 2018.  
67 f. : il., color., graf., tabs.
- Orientadora: Maria do Rosário Silva.  
Monografia (TCC em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, campus Sertão, Santana do Ipanema - AL, 2018.
- Bibliografia: f. 55-61.  
Apêndices: f. 62-63.  
Anexos: f. 64-67.
1. Transparência pública. 2. Controle social - Alagoas. I. Título.  
CDU: 657:351.72

**FRANCYS JOHNN ALMEIDA DE MELO**

**A IMPORTÂNCIA DAS LEIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO  
FERRAMENTA DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL: um estudo em *sites* oficiais de  
municípios alagoanos.**

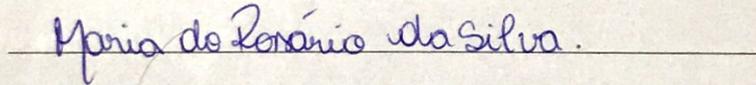
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Alagoas – UFAL,  
como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.



Francys John Almeida de Melo

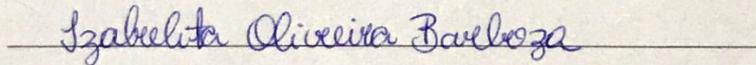
Aprovado em: Santana do Ipanema – AL, 06 de Fevereiro de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**



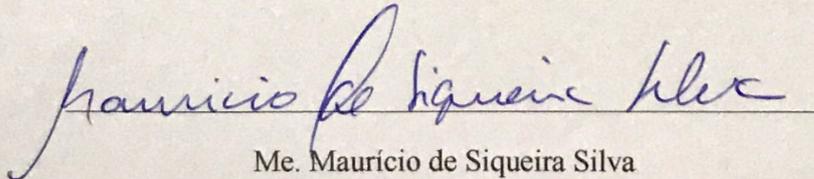
Esp. Maria do Rosário da Silva

(Orientadora – Universidade Federal de Alagoas - UFAL)



Me. Izabelita Oliveira Barboza

(Membro 1 – Universidade Federal de Alagoas - UFAL)



Me. Mauricio de Siqueira Silva

(Membro 2 – Universidade Federal de Alagoas - UFAL)

*Dedico esta, bem como todas as minhas conquistas, primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, que iluminou o meu caminho durante esta caminhada. E a Jesus Cristo, meu salvador, seu fôlego de vida em mim foi sustento que me deu forças e coragem para questionar realidades e propor sempre um novo mundo de possibilidades.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, *que instruiu meu coração com a luz do espírito santo, fazendo com que eu apreciasse retamente todas as coisas proporcionando minha chegada até aqui. Pelo dom da vida, do conhecimento, da sabedoria, do discernimento, pela saúde, força, coragem e pelos livramentos.*

Aos meus amados pais, *Antônio e Sandra*. A minha esposa, *Nathalya Vilar*, pessoa com quem amo partilhar a vida e o sacramento do matrimônio, sem ela eu não teria chegado aonde cheguei, seu carinho e dedicação de esposa e amiga foram essenciais pra mim. Ao meu padrinho *Dr. Leandro*, pelo incentivo e ajuda de todas as horas. E a toda minha família que não mediu esforços durante toda esta longa caminhada para que eu chegasse até essa etapa de minha vida.

A minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> *Maria do Rosário*, por me aceitar como seu orientando mesmo diante de tantas adversidades e prazos desafiadores.

As minhas, bisavó *Maria José Almeida (in memoriam)* e avó, *Creusa da Silva Almeida (in memoriam)* e ao meu avô, *Benedito Alves Almeida (in memoriam)*.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Problemática de Pesquisa .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Objetivos .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Justificativa.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4 Relevância.....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Estrutura do Trabalho .....</b>	<b>14</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Princípios Constitucionais .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2.1 Contribuições Interpretativas .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Lei Complementar nº 131/2009.....</b>	<b>21</b>
<b>2.4 Lei de Acesso à Informação .....</b>	<b>23</b>
<b>2.5 Teoria dos <i>Stakeholders</i> .....</b>	<b>28</b>
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 Delineamento da Pesquisa .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 Universo e Amostra da pesquisa.....</b>	<b>36</b>
<b>3.3 Perfil da Amostra .....</b>	<b>39</b>
<b>3.4 Coleta de Dados.....</b>	<b>41</b>
<b>3.5 Análise dos Dados .....</b>	<b>48</b>
<b>4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>

## RESUMO

O presente estudo apresenta a utilização de portais de governo na internet para disponibilizar serviços de informação on-line e fornecer transparência sobre a prestação de contas dos recursos públicos de municípios alagoanos considerados de pequeno porte. A pesquisa enfocou que o uso dos portais de transparência através da internet, pode promover a cidadania e se tornarem ferramentas de gestão participativa, através do controle social. Foram analisados doze municípios do Estado de Alagoas, selecionados através de critérios demográficos, sócio-econômicos e geográficos. Com isso, buscou-se verificar se os dados disponibilizados pelos municípios acerca da transparência pública e responsabilidade fiscal, quanto à publicidade das suas execuções: financeira e orçamentária atendem ou não, a legislação específica. Tendo isso, foi criado um modelo de investigação com vários quesitos, os quais foram pesquisados diretamente nos *sites* dos entes federativos, estabelecendo um *ranking* de transparência entre eles. Contudo, apesar de existir a preocupação em transparecer os números, e facilitar o acesso à informação, tão solicitado pela lei para que haja a efetiva transparência, constatou-se que a maioria das prefeituras não atende à legislação, deixando os cidadãos sem acesso as informações relacionadas ao planejamento e orçamento bem como aos dados econômico-financeiros relativos aos gastos das mesmas.

**Palavras-chave:** Transparência Pública; Controle Social; Municípios do Estado de Alagoas.

## ABSTRACT

This study presents the use of portals on the internet to make government information services online and provide transparency about the accountability of public resources of Alagoas municipalities considered small businesses. The research focused on the use of the portals of transparency via the internet, you can promote citizenship and become tools of participatory management, by means of social control. Were analyzed 12 municipalities in the State of Alagoas, selected by demographic criteria, socio-economic and geographical segments. With this, we sought to verify the data provided by the municipalities on public transparency and fiscal responsibility, regarding the advertising of their executions: financial and budget meet or not, the specific legislation. With this, it was created a model of research with multiple metrics, which were searched directly on the websites of the federal entities, establishing a ranking of transparency between them. However, in spite of the concern reflected the numbers, and facilitate access to information, as requested by law to ensure that there is effective transparency, it was found that the majority of the municipalities do not complies with the legislation, leaving citizens without access to the information related to the planning and budget as well as to economic and financial data relating to the expenditure of the same.

**Keywords:** Public Transparency; Social control; Municipalities of the State of Alagoas.

## 1. INTRODUÇÃO

Os escândalos de corrupção e a má gerência da máquina pública tornaram-se comuns na administração pública brasileira. Diante do bombardeio de notícias estampadas com rótulos alarmantes, com tanto descaso no trato com a coisa pública e a falha dos controles internos e externos, fez com que a busca por mais transparência dos atos praticados pelos gestores aumentasse consideravelmente. Esse acesso da sociedade a informações referentes à administração dos recursos públicos aumenta a sua efetiva participação no controle social, atendendo aos interesses coletivos (FIGUEIREDO, 2013).

Atualmente as possibilidades de acesso à informação estão definidas em legislação específica, representando um grande avanço para a democracia no país. O administrador público se depara com um novo contexto e apesar da resistência encontrada em muitos, todos necessitam entender que as leis funcionam como uma ferramenta de gestão participativa, interagindo com a população e fortalecendo seus processos de governança. Sendo que a sua não observância constitui-se em infração grave e improbidade administrativa (MCIVOR; MCHUGH; CADDEN, 2002).

Nesse contexto, com a sanção de normas jurídicas como a Lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso a Informação, a qual visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação em conformidade com os princípios básicos da administração pública contidos na Constituição Federal e a Lei Complementar (LC) 101/2000 que trouxe em seu arcabouço o rol de relatórios, planos e diretrizes orçamentárias que devem ser divulgados. Bem como a LC 131/2009 que acrescenta dispositivos à anteriormente descrita, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 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, introduzindo a necessidade de utilização dos meios eletrônicos de acesso público para publicidade destas informações e dando para os municípios de pequeno porte (com menos de 50 mil habitantes), como é o caso dos municípios do trabalho em tela, o prazo para adequação às exigências da lei que foi de quatro anos. Muito se avançou.

Estas leis surgiram em meio a uma atmosfera de clamor da sociedade por responsabilidade fiscal e executória orçamentária nas contas públicas, e a obtenção do acesso à informação e à necessidade de maior transparência dos atos da administração pública direta e indireta, visto que até organismos não governamentais que recebam transferências voluntárias do poder público deve atender as demandas de algumas delas. Demonstrando a busca incisiva por parte da sociedade e de parte de seus representantes.

O silêncio sobre uma informação que deveria ser de acesso público é uma arma de poder nas mãos de quem a omite. O conhecimento dos dados pelo público em geral, evita que os poucos que detêm o acesso a tais informações, possam utilizá-las de forma contrária ao que um regime democrático de direito pressupõe: a vontade do povo (LOPES, 2007).

A transparência administrativa tem sido essencial para a modernização da gestão pública, o combate à corrupção e o fortalecimento da democracia. A evolução das ferramentas de tecnologia da informação facilita a disponibilidade dos dados de transparência na gestão pública aos interessados.

Diante do cenário apresentado e do ponto de vista empírico, um dos focos deste estudo são os portais de transparência de municípios do Estado de Alagoas e seus respectivos sites oficiais disponíveis na *Internet*. Sendo o escopo do trabalho a avaliação de atendimento e conformidade legal destes com o intuito de promover a ampliação do controle social, da consciência política e da cidadania democrática como um todo.

## **1.1 Problemática de Pesquisa**

Diante do exposto e pelo pressuposto de que existe de fato uma demanda legal que precisa ser atendida e respeitada para que os governos tenham legitimidade no quesito transparência e comprometimento com o equilíbrio de suas contas, criando, disponibilizando e alimentando de forma ativa os portais de transparência, governo eletrônico, e implantando mecanismos de controle interno a fim de viabilizar o externo, evitando sanções e penalidades. Surge a necessidade de fiscalizar.

Sendo assim, esse estudo será norteado pela seguinte questão: **Os municípios alagoanos de pequeno porte estão atendendo aos princípios e exigências das Leis de Transparência Pública?**

Ao responder tal questionamento será possível afirmar se há subordinação às leis de transparência pública por parte do Poder Executivo desses municípios em sua totalidade, de

forma parcial, ou se não há subordinação e tampouco interesse de atendimento destas normas jurídicas. Esta última hipótese acarreta em sérios e graves danos ao Estado democrático de direito e ao controle externo, principalmente o legislativo e o social.

No presente estudo, entende-se por Leis de Transparência Pública (LTP), o conjunto de leis formado pela: Lei nº 9.755 (BRASIL, 1998), ou Lei de Contas Públicas; LC nº 101 (BRASIL, 2000), ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); LC nº 131 (BRASIL, 2009), ou Lei da Transparência e a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), ou Lei de Acesso à Informação (LAI). Além de seus respectivos Decretos regulamentadores em todas as esferas do poder público e demais diplomas legais que tratem do assunto. Sendo estas algumas das responsáveis jurídicas pelo panorama histórico e cronológico de avanço na cultura de transparência na administração e contabilidade pública brasileira.

## **1.2 Objetivos**

Com o intuito de atender à questão de pesquisa, são apresentados a seguir o objetivo geral e os específicos da presente dissertação.

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Constatar o nível de atendimento aos princípios e exigências das Leis de Transparência Pública em sites oficiais de municípios alagoanos considerados de pequeno porte.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- a) Verificar se os municípios alagoanos da amostra possuem o portal de transparência ativo;
- b) Identificar itens das Leis de Transparência Pública em relação às informações apresentadas nos portais e/ou sites oficiais dos municípios pesquisados a fim de construir um modelo de investigação.
- c) Elaborar um *ranking* de transparência entre os municípios da amostra, de acordo com o nível de atendimento às exigências legais e o cumprimento dos quesitos pesquisados.

### 1.3 Justificativa

O direito de acesso às informações públicas deve ser a regra e o seu sigilo, a exceção<sup>1</sup>, segundo a LAI (BRASIL, 2011). Apesar dessa afirmativa, os conceitos embora se tornem cada vez mais abrangentes, ainda são incipientes. Isso acontece pelo descaso e a falta de interesse institucional da maioria dos gestores públicos em todos os níveis do Estado na propagação e incentivo a cultura da transparência como ferramenta de gestão e controle social, visto que “enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes” (AKUTSU e PINHO, 2002, p. 731).

Logo, os Meios de Comunicação Social (MCS) e a imprensa, são os principais veículos que denunciam o resultado da não observância das LTP, que na maioria das vezes, acabam gerando escândalos de corrupção noticiados em todo o País. Assim, com o avanço das tecnologias de informação e a globalização da informação, é notória a presença de ferramentas disponíveis para a promoção e o exercício da cidadania, dentre eles a presença de portais de governo em plataformas digitais na *internet*.

Barbosa (2004, p. 7) define um portal governamental como sendo um “canal único na rede mundial onde o cidadão pode obter informações e solicitar serviços aos mais diferentes agentes governamentais de uma maneira simples e interativa”. Essa inovação tem o poder de transformar a nossa relação com o Estado e seus Poderes, em especial pelo fato do crescente acesso à rede mundial de computadores. Porém, não basta apenas acessar. É preciso saber interpretar as informações disponíveis e verificar se elas atendem as necessidades legais, exigidas por lei. É necessário como *stakeholders*<sup>2</sup>, estar ciente da situação que atinge diretamente a todos.

As razões apontadas para realização desse estudo são as de que quando das edições das Leis que favorecem a transparência pública, estas definiram prazos para tornarem-se obrigatórias, como foi o caso da LC 131/2009, onde a todos os municípios brasileiros foi dado prazo para disponibilização, também na *internet*, de informações pormenorizadas e em tempo real da sua execução orçamentária e financeira.

Sendo assim, a realização dessa pesquisa justifica-se pela necessidade de verificar se os municípios alagoanos de pequeno porte estão cumprindo as determinações legais de transparência; por investigar uma classe de municípios que, normalmente, não é objeto de estudo por parte dos pesquisadores, além de verificar o atendimento às exigências normativas

---

<sup>1</sup>Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/excecoes>>.

<sup>2</sup> Partes interessadas.

para promoção da *accountability* e do controle social.

#### **1.4 Relevância**

Na tentativa de exercer os direitos adquiridos e promover a interação da sociedade com o tema, principalmente a população dos municípios selecionados na pesquisa, incentivando a boa governança; mostra-se a relevância do presente estudo (DINIZ, et al. 2009). Onde, apesar de existirem outras produções científicas sobre o tema, percebe-se ainda a falta de um padrão e a consolidação da matéria, sendo esta também uma motivação para estudá-la. Considera-se ainda, como forte razão para o estudo, o fato de que pesquisando sobre o assunto e na busca de referências literárias para este trabalho, não ter sido encontrado nenhum trabalho que referenciasse os Municípios do Estado de Alagoas considerados de pequeno porte. Entretanto, não se assume aqui que este seja inédito no meio acadêmico.

A escolha do Estado de Alagoas para ser objeto de estudo desse trabalho recai na relevância que o Estado possui no contexto nacional, visto que em dois anos, o estado saiu da 17ª (décima sétima) posição para a 1ª (primeira) da Escala Brasil Transparente (EBT)<sup>3</sup>, que mede a transparência pública dos estados e municípios sendo desenvolvida para subsidiar o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) nas suas competências. Liderando o *ranking* nacional de transparência pública, segundo levantamento da última edição divulgada em 2017.

Vale salientar também, que em janeiro de 2016, o *ranking* do Ministério Público Federal (MPF)<sup>4</sup> trouxe Alagoas na 2ª (segunda) posição, saindo da 17ª (décima sétima), posição que ocupava em 2015. Na avaliação do MPF, foram considerados os principais itens das legislações que versam sobre o tema. O Estado alcançou a nota 9,80. Para o MPF, os estados que obtiveram pontuação elevada estão com níveis muito satisfatórios de transparência.

#### **1.5 Estrutura do Trabalho**

Este estudo está composto por cinco capítulos, relacionados e descritos objetivamente a seguir: o primeiro capítulo apresenta o tema do trabalho, a pergunta de pesquisa, o objetivo geral e os específicos; a justificativa para a realização do estudo e sua relevância. Esclarece ainda como o trabalho foi estruturado.

O segundo capítulo trata do referencial teórico da pesquisa. Através da revisão de

---

<sup>3</sup> Disponível em: <[https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=22](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22)>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-al.pdf>>.

literária sobre o assunto, dá a conhecer os diplomas legais e compara uma teoria já existente com o tema. Os estudos apresentados neste capítulo serviram de base para a construção dos instrumentos de coleta de dados e fundamentar a análise dos resultados da investigação.

No terceiro capítulo foram abordados os procedimentos metodológicos utilizados para a obtenção dos resultados da pesquisa, como: Universo e amostra da pesquisa, métodos de investigação e instrumentos de coleta de dados. Explica, ainda, os critérios para seleção dos municípios e os procedimentos adotados para a coleta e tratamento dos dados.

Logo, no quarto capítulo os dados são analisados e associados às principais referências teóricas e jurídicas encontradas para subsidiar a discussão dos resultados alcançados, onde os dados da análise foram distribuídos da seguinte forma: 1-seleção dos municípios; 2-identificação através de modelo de investigação dos serviços e informações disponíveis no portal; 3-elaboração de um ranking de transparência entre os municípios pesquisados, verificando o nível de atendimento das leis aplicadas à transparência.

Por fim, no quinto capítulo apresentam-se as considerações finais do estudo, os resultados encontrados são discutidos, relacionados aos objetivos propostos e afirma-se a hipótese mais apropriada. Ainda são apresentadas sugestões para novos trabalhos e as limitações da pesquisa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

De acordo com Marion, Dias e Traldi (2002, p.38), “O referencial teórico deve conter um apanhado do que existe, de mais atual na abordagem do tema escolhido, mesmo que as teorias atuais não façam parte de suas escolhas.”.

### **2.1 Princípios Constitucionais**

Para o enriquecimento deste tópico faz-se necessária a abordagem dos princípios norteadores da administração pública e os diplomas legais inerentes a transparência, apontando como eles contribuem para o fortalecimento da democracia, da cidadania e das instituições; a partir do exercício da gestão participativa e do controle social (IPEA, 2010).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – (CF/88) veio para consagrar inúmeros direitos e garantias aos cidadãos, entre eles o acesso à informação, que

garantiu expressamente o direito de obter informações junto aos órgãos públicos. Está previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, que possui a seguinte redação:

Art. 5 [...]XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Estando ainda previsto outros benefícios para o exercício da cidadania e do controle social democrático e participativo. Como os dispostos nos artigos 37, §3º, II e 216, §2º da nossa Carta Magna, trazendo o seguinte:

Art. 37 [...]§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:[...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216 [...]§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Enfatizando, Valim (2015) afirma que a CF/88, não deixou o direito de acesso à informação pública implícito, pelo contrário proclamou-o formalmente. Figurando inteiramente desenhado o referido direito, nas três passagens do texto constitucional descritas anteriormente, ao que se soma a explicitação do princípio da publicidade. Posto isso, o mesmo autor supracitado alega que: na ordem constitucional vigente, a regra sempre foi a publicidade e o sigilo, a exceção. Não sendo novidade a diretriz veiculada no art. 3º, inc. I, da LAI, que traz a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

Por sua vez, o texto contido no artigo 37, caput, da referida CF/88, assim dispõe: “A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Marçal (2005, p. 14-15) alerta que:

[...] O princípio da publicidade significa vedação a atividades ou atos sigilosos (ressalvadas as hipóteses em que o sigilo seja indispensável, como é evidente). O exercício do poder deve ser acessível ao conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão afetados pelo ato decisório. A publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação da lisura dos atos praticados [...]

Para Filho (2015, p. 26), o princípio da publicidade aponta que os atos da administração pública devem conter a mais ampla divulgação possível entre os administrados, devido constituir o fundamento do próprio princípio, oferecer a possibilidade de controlar a

legitimidade da conduta dos agentes públicos. Apenas com a transparência dessa conduta é que poderá os envolvidos endossar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que possuem.

Nesse caso, tendo o princípio da transparência como sendo este um desdobramento do princípio constitucional da publicidade. Podemos associar os demais princípios constitucionais norteadores da administração pública; com o referido assunto. Pois não há gestão transparente sem publicidade assim como não há gestão eficiente e legal sem atendimento à transparência exigida por lei (FERNANDES e SILVA et al. 2012).<sup>5</sup>

Nesse sentido, Mariana Silva (2011) afirma que: “quando mais efetiva e ampla a publicidade dos atos e gastos do governo, maior a eficiência da máquina pública e menor os riscos de corrupção, tendo em vista o caráter inibidor que a transparência possui”.

Todavia, para Neto et al. (2007), o conceito de transparência é bem maior do que a publicidade, tendo em vista que, mesmo pública, a informação pode não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível, atributos que assegurariam, mais do que o atendimento às leis, mas o fortalecimento do controle social.

Para Cruz, Silva e Santos (2009), todas as atividades públicas devem ser realizadas com clareza, ou seja, atendendo ao princípio da transparência de modo que os cidadãos tenham acesso e compreendam o que os gestores governamentais têm feito a partir do poder de representação que lhes foi confiado. Segundo Cruz, et al. (2012) “é necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas”.

Nesse viés, Gebran Neto (2007), categoricamente, atesta que:

“A transparência na administração pública é obrigação imposta a todos os administradores públicos, porque atuam em nome dos cidadãos, devendo velar pela coisa pública com maior zelo que aquele que teriam na administração de seus interesses privados. Os destinatários da administração, os administrados, têm o direito à publicidade dos atos estatais e a possibilidade de exercer a fiscalização. O combate à corrupção é apenas um dos aspectos da transparência, mas sequer o principal. Isto porque o direito dos administrados não se limita a fiscalizar eventual ilegalidade na gestão pública, mas também verificar se a destinação dos recursos, além de lícita, tem sido adequada, razoável, moral e eficiente.”<sup>6</sup>

Porém, tem-se que, por muitos anos, devido resistência de alguns sistemas políticos, omissos e clientelistas; o direito de informação existiu sem possuir um instrumento legislativo

---

<sup>5</sup>ISSN 1518-4862. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22743>>.

<sup>6</sup>Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=37>>.

normativo que o disciplinasse. Por isso com o intuito de garantir o acesso à informação previsto na Constituição da República e regulamentar os procedimentos a serem adotados pelos entes da federação, fora promulgada a lei da transparência; a Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI.

## **2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), veio para promover essa transparência, estabelecendo inicialmente, que todos os entes da administração pública deveriam divulgar e proporcionar o amplo acesso aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal; e às versões simplificadas desses documentos (LC101/2000).

Revedo os artigos 48 e 49 da referida lei, temos que, a transparência deve ser feita através da divulgação simplificada e ampla, inclusive pela internet, dos relatórios que informam quanto se arrecada e onde são efetuados os gastos, permitindo um maior controle social e contínuo por todos, inclusive pela população local.

Para Sacramento (2005) “a utilização do termo transparência no texto da LRF evidencia o desejo de estabelecer com rigor a distinção entre o termo utilizado e aquilo que a prática tem referendado”.

Assim, através da Seção I, Capítulo IX - DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO, os seguintes artigos supracitados da LRF estabelecem:

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

Artigo 49 – As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Devendo isto ser cumprido também pelas prefeituras, com relação aos artigos descritos acima. Tendo a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF dado forma ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, definido o que compõe o relatório e como se publica essa informação. Também trouxe como inovação o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, que visa demonstrar se foram atingidas as metas e os limites estabelecidos na lei de responsabilidade

fiscal. Outra novidade é que a lei exigiu que as receitas vinculadas tivessem a contabilização de onde está evidenciado o que já foi aplicado e qual é o saldo.

A lei também passou a dar uma maior importância e visibilidade à contabilidade aplicada ao setor público, cujo intuito é o de fornecer à administração pública informações atualizadas e exatas para subsidiar as tomadas de decisões; informações aos órgãos de controles sejam eles, interno ou externo, para o cumprimento da legislação; produção de informações estatísticas e outras de interesse das instituições (BRANDALISE, FELLA E ZAMIN, 2009).

O principal objetivo da LRF consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo ações planejadas e transparentes, prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas e a garantia de equilíbrio nas contas, pelo cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas.

### **2.2.1 Contribuições Interpretativas**

O alcance da LRF está disciplinado nos §§ 2º e 3º do artigo 1º e nos incisos I a III do artigo 2º da mesma. O diploma legal possui o intuito de regulamentar uma série de questões relacionadas com a administração pública brasileira e garantir que todos os entes públicos, pratiquem o equilíbrio nas contas, a sensatez e a transparência na gestão pública, principalmente no aspecto orçamentário e financeiro (SILVA, 2001).

Nesse sentido, todas as esferas de governo são alcançadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendendo os órgãos de administração direta e indireta de todos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; inclusive autarquias, fundos, fundações e empresas estatais dependentes.

Pascoal (2003) enumera entre os objetivos da Lei: o fortalecimento da Transparência, com a obrigação de ampla divulgação de documentos relacionados com a gestão da “coisa pública”, a exemplo do RGF (Relatório de Gestão Fiscal), do RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária), dos Orçamentos e das Prestações de Contas. Transparência que está ligada diretamente ao princípio da publicidade e da clareza dos atos, perfazendo a equação:

$$\text{Transparência} = \text{Publicidade} + \text{Clareza.}$$

A importância de produzir relatórios com informações para a sociedade está relacionada com a obrigação de prestar contas, o que nos remete para o conceito de

*accountability*. Nakagawa (1995) *apud* Slomski (2001) define “*accountability*” como a responsabilidade de agir de maneira correta, com relação às responsabilidades delegadas, e prestar contas de desempenhos e resultados. Este compromisso precisa ser assumido na área pública.

Akuisu e Pinho (2002, p. 723), no artigo Sociedade da Informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil; procuraram compreender:

[...] como a internet, um dos instrumentos básicos da nova sociedade da informação, tem sido utilizada pelos gestores públicos para incrementar a *accountability* e construir uma sociedade mais democrática, considerando o patrimonialismo e a democracia delegativa vigentes no Brasil. Foi realizado um estudo de caso em 20 portais das três esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal) [...] Os resultados apontam, na maioria dos casos, a ausência de *accountability* e a conseqüente manutenção do patrimonialismo e da democracia delegativa na sociedade brasileira. Não obstante, alguns resultados pontuais, porém significativos, evidenciam avanços por parte dos gestores em direção a uma *accountability* e, portanto, à construção de uma sociedade mais democrática, conforme previsto pelos teóricos da sociedade da informação.

Prado e Loureiro (2006) afirmam que “sistemas de informação têm sido implantados por governos e configurados como portais na internet, permitindo o acesso a uma grande quantidade de serviços on-line, dados e informações de interesse público”. Esses autores ainda complementam: “esses sistemas, ao mesmo tempo em que facilitam a interação entre governo e cidadãos, podem contribuir para a promoção da democratização, permitindo maior transparência administrativa e a *accountability* dos governos”.

Com essas contribuições teóricas e dentro do panorama apresentado por Akuisu e Pinho (2002); Prado e Loureiro (2006) esse estudo ganha mais corpo e mostra-se desafiador, confirmam Pinho e Sacramento (2009, p. 1365) “porque *accountability* ainda é um termo em construção em nosso país”.

Os autores ainda constataram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Emerge da *accountability*, a elaboração e disponibilidade de canais de participação e interação nas decisões públicas, a transparência dos atos públicos e o aumento significativo dos controles sociais conforme Amorim (2000), enquadrando-se totalmente no objeto do

presente estudo, principalmente quanto ao fomento destes que segundo os autores supracitados formam o conceito de *accountability*.

### **2.3 Lei da Transparência**

Mais recentemente foi promulgada a referida lei que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, e acrescentou à LRF o incentivo à participação popular no processo de elaboração dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamento, através de audiências públicas e inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O texto da Lei determina no seu artigo primeiro que o art. 48 da LRF passa a vigorar com a seguinte redação:

[...] A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Em seguida o Art. 2º da referida LC 131/2009 institui que a LRF, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C. Descritos logo abaixo:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

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

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

Conforme determinado pela lei supracitada, todos os entes deverão divulgar em tempo real as informações. Tendo isso, foi regulamentado pelo Decreto nº 7.185/2010, que a liberação em tempo real se refere à disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento. Sendo que conforme disposto na LC 131, o ente que não disponibilizar as informações no prazo estabelecido fica impedido de receber transferências voluntárias (Portal da Transparência, Governo Federal)<sup>7</sup>.

Esta Lei Complementar entrou em vigor na data de sua publicação em 27 de maio de 2009 e trouxe mais credibilidade ao processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público, International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). No quesito das demonstrações contábeis por entidades da administração pública.

Nesse sentido, IFAC (2010, p. 8)<sup>8</sup> na edição das IPSAS, diz que o termo “setor público” se refere a governos nacionais, governos regionais (por exemplo: estadual), governos locais (por exemplo: municipal) e entidades públicas relacionadas (por exemplo: agências, conselhos, comissões e empresas). E “demonstrações contábeis” para fins gerais são

---

<sup>7</sup>Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp>>.

<sup>8</sup> Manual de Pronunciamentos Internacionais de Contabilidade do Setor Público – Termos de Referência. O International Public Sector Accounting standards Board (IPSASB) é o órgão responsável pela emissão das IPSAS, abrangendo também a competência de promover a aceitação e convergência internacional com as normas, bem como a publicação de documentos que ofereça orientação sobre o tema e experiências na elaboração de demonstrações públicas (IPSAS, 2010). International Federation of accountants - IFAC, Ed. 2010. Traduzido pelo CFC, Brasil.

demonstrações contábeis elaboradas para usuários que não têm prerrogativa de exigir informações contábeis para atender às suas necessidades específicas de informação.

Fragoso et al. (2012)<sup>9</sup> explica que as IPSASB –International Public Sector Accounting Standards Board, afirmam que estas entidades tidas como integrantes do Setor Público devem adotar procedimentos contábeis em dois grandes níveis de alcance. Integralmente, as entidades governamentais, os serviços sociais e os conselhos profissionais; Parcialmente, as demais entidades do setor público, para garantir procedimentos suficientes de prestação de contas e instrumentalização do controle social.

Devido a esse avanço, a Resolução **2016/NBCTSPEC**– Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, foi publicada em 04 de Outubro de 2016 no Diário Oficial da União (DOU), tendo seus efeitos práticos a partir de 1º de janeiro de 2017, revogando e substituindo as normas aplicáveis ao setor público NBC T 16.1 a 16.5, partes da NBC T 16.6 e a Resolução nº 1.111/2007, que tratava da interpretação dos princípios sob a perspectiva da área pública.

Essa nova norma é de grande importância e faz parte do processo de convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade aos padrões internacionais sendo elaborada de acordo com o Pronunciamento intitulado “The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities”, emitido pelo IFAC (International Federation of Accountants). Por sua vez, os relatórios para fins de transparência exigidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)<sup>10</sup> em sua 7ª edição de novembro de 2016, com vigência em 2017/2018, já trazem a adequação ao acordo com a IFAC englobando ao Setor Público os órgãos, fundos e pessoas jurídicas de direito público ou que, possuindo personalidade jurídica de direito privado, recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem dinheiros, bens e valores públicos (IFAC, 2013)<sup>11</sup>; (STN, 2016).

## **2.4 Lei de Acesso à Informação**

---

<sup>9</sup> Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade. Disponível online em [www.repec.org.br](http://www.repec.org.br). Organização responsável pelo periódico: CFC/FBC/ABRACICON.

<sup>10</sup> O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) visa colaborar com o processo de elaboração e execução do orçamento, além de contribuir para resgatar o objeto da contabilidade como ciência, que é o patrimônio. Com isso, a contabilidade poderá atender a demanda de informações requeridas por seus usuários, possibilitando a análise de demonstrações contábeis adequadas aos padrões internacionais, sob o enfoque orçamentário e patrimonial, com base em um Plano de Contas Nacional.

<sup>11</sup> IPSASB. Exposure Draft – April, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-Conceptual-Framework-Exposure-Draft-4-Presentation-April-2013.pdf>.

Segundo Lima (2013, p. 221), trata-se de um dos mais avançados diplomas legais de acesso às informações do Estado, e um salto positivo em relação à garantia de acesso à informação pública.

A Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação – LAI foi regulamentada pelo Decreto N. 7.724/2012, entrando em vigor em 16 de maio de 2012. Ela dispõe sobre o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF/88, obrigando os órgãos públicos a dar publicidade de seus atos, tornando a divulgação como regra e o sigilo a exceção.

O objetivo da norma legal, além de regulamentar os artigos constitucionais, é dar transparência à utilização dos recursos públicos em todos os níveis federativos, estimulando o controle social e avançando de forma positiva no cenário nacional de combate a corrupção.

A Lei abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. E atua no âmbito dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário – Ministério Público e Tribunais de Contas; bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da federação. E ainda as entidades privadas sem fins lucrativos, que tenham recebido recursos públicos. ONGs, que possuem convênios firmados com a esfera pública, por exemplo. Pelo fato da lei em comento não ter considerado a cerca dos prazos definidos para que as determinações legais fossem impostas obrigatoriamente. Eis que em 16 de maio de 2012 com o intuito de dar mais efetividade e aplicabilidade, criou-se o Decreto 7.724/12 que veio regulamentar a referida lei, preenchendo algumas lacunas e determinando os prazos. Porém o referido decreto não abrangeu toda administração pública, delimitando-se apenas ao Poder Executivo Federal. Sendo necessária a criação de decretos regulamentadores nos Estados, Municípios e demais organismos interessados (FERNANDES e SILVA et al. 2012).

No âmbito da LAI, surgem duas formas de transparência, a ativa e a passiva. A primeira dispõe da divulgação de informações sem haver prévia solicitação de um interessado em particular, ou seja, ofertada de maneira proativa pela administração pública. E a segunda é a possibilidade que a lei dá a qualquer cidadão de pedir acesso à informação, que sejam de interesse geral ou coletivo, visto que todos os órgãos estão submetidos à transparência. Sendo a exceção, para informações que estejam resguardadas por sigilo, situações objetivamente descritas pela lei.

Em seu Art. 8º, a LAI estabelece a transparência ativa que deriva do princípio da publicidade dos atos administrativos, diz respeito à divulgação de forma espontânea e proativa pelos órgãos públicos de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de solicitações. Têm-se no texto legal:

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; [...]

Por outro lado. A transparência passiva refere-se à necessidade de o Estado fornecer aos cidadãos as informações por eles solicitadas. Nessa vertente da transparência governamental, ao contrário do que ocorre na transparência ativa, o Estado aguarda

passivamente que o cidadão o acione e requeira a informação desejada, para que só então a mesma seja disponibilizada ao requerente (YAZIGI, 1999).

Quanto a isso, vê-se no fundamento legal aplicado, o que dispõe:

Art. 9º. O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

### CAPÍTULO III - DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

#### Seção I - Do Pedido de Acesso [...]

Logo, a Controladoria reconhece também a importância da transparência passiva no atendimento das demandas da sociedade; apesar do esforço para a maximização da transparência ativa, em geral haverá informações que não serão publicadas na internet, visto que não despertam o interesse coletivo ou têm o uso muito restrito. Mas, estas informações também são públicas e, como tal, pertencem à sociedade. Para garantir o acesso também a essas informações, a administração pública tem a obrigação de fornecê-las por meio da transparência passiva (CGU, 2012).

São duas modalidades de promoção da transparência que não se excluem, pelo contrário, se complementam e devem necessariamente coexistir para assegurar a efetividade no fornecimento de informações aos cidadãos. A coexistência combinada de transparência ativa e passiva possibilita a elevação dos níveis de transparência efetiva. Ativamente o órgão ou entidade deve fornecer informações de interesse de uma quantidade indeterminada de cidadãos, restando atuar passivamente apenas em pedidos pontuais (OLIVEIRA, 2016).

Para uma sociedade mais democrática e participativa, é necessária a transparência ativa, que disponibiliza o que pode ser interesse geral e coletivo da população e a transparência passiva, que garante à informação solicitada de forma customizada. Com a lei, todos os órgãos públicos ficam obrigados a divulgar suas informações de forma fácil. Além disso, passa a exigir a criação de um serviço de informação ao cidadão eficaz, com condições de atender e orientar o público. As informações devem ser divulgadas de forma rotineira e

independente de requerimento. Os órgãos e entidades públicas deverão utilizar de todos os meios e instrumentos legítimos disponíveis e a *internet* é obrigatória (SIQUEIRA, 2016).

Apesar de ser um direito individual, pode-se afirmar que somente após a promulgação da LAI, que o acesso à informação previsto no texto originário da Constituição Federal de 1988, recebeu a devida atenção do legislador infraconstitucional após a ampliação do debate em torno da transparência.

Dias e Campos (2015) enfatizam que na medida em que confere efetividade ao direito de informação, a LAI configura-se em um importante instrumento para corrigir as deficiências de uma administração pública que ainda se revela, por vezes, marcada pelo patrimonialismo, clientelismo e paternalismo; características que se opõem frontalmente às concepções republicanas. Sendo que tais mazelas no trato da coisa pública devem ser combatidas e superadas com denúncia e aplicação real da transparência. É dessa forma que o princípio republicano interpreta a aplicação da referida lei, que encontra a sua razão de ser na mudança de uma “cultura do sigilo” para uma “cultura da transparência”, se mostrando como imprescindível instrumento de combate aos privilégios, aos ajeitados e outras deturpações do modelo republicano e constitucional que ainda mancham as relações na Administração Pública brasileira.

Dessa forma, a negativa ao direito de acesso à informação será apenas eventual e quando imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, pois ao analisar as duas opções, a escolha deverá sempre pender para a publicidade, que é o preceito geral, não para o sigilo da informação, que é a exceção à regra. Mesmo havendo parte sigilosa e não sigilosa em um mesmo documento, a conduta do Poder Público em atenção ao disposto na LAI; no Capítulo II, Art. 7º em seu § 2º deverá ser a de ocultar a parte sigilosa e disponibilizar o restante (BRASIL, 2011).

O fato de a LAI obrigar a disponibilização das informações por meio da tecnologia de informação evidencia o prestígio dado ao princípio da eficiência, previsto na Constituição Federal, pois nota-se que, com o uso da referida tecnologia, o acesso à informação tem se tornado mais ágil e eficiente, além de alcançar uma esfera mais larga da população.

Nesse sentido, Dias e Campos (2015) comentam que a *internet* permite o acesso à informação de maneira muito mais ágil e eficaz, atingindo um número muito maior de pessoas, permitindo economia de tempo, dinheiro e esforços na obtenção das informações de interesse público. Facilitando o conhecimento das decisões tomadas e que

interferirão diretamente na vida das pessoas. Incentivando o controle social na medida em que aproxima os cidadãos de seus representantes e permite uma gestão participativa, os portais de transparência podem servir inclusive como mecanismos de reforço da própria legitimidade das instituições políticas.

Com esses ensinamentos, é possível enxergar a razão de a LAI ser um notável instrumento para garantia da transparência pública e alertar que fugir disso é um retrocesso. Devendo ser cada vez mais difundido e ampliado o conceito de transparência através de um controle social efetivo.

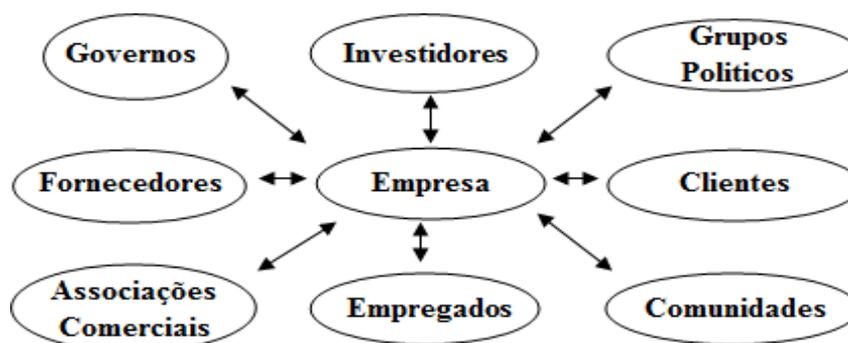
## 2.5 Teoria dos *Stakeholders*

Trata-se de uma teoria bastante e geralmente utilizada no setor privado, nas empresas, organizações e instituições com interesses particulares e lucrativos.

A visão mais abrangente para o termo e conceito de *stakeholder* é descrita por Freeman (1984). Na definição de Freeman (1984, p.6), *stakeholder* é “qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado pelas realizações dos objetivos das organizações”, ou seja, analisar a relação entre esses personagens com o desempenho financeiro obtido pelas organizações. Assim como para Almeida (2002, p. 142) eles compõe “comunidade e demais empresas que com ela [organização] interagem, numa relação de influência mútua”.

Donaldson e Preston (1995) alegam que de forma mais abrangente a definição de *stakeholders* considera como atores; organismos diversos, pessoas, grupos ou entidades de modo que tenham relação direta ou indireta com a empresa, já a definição de forma menos abrangente teria como atores: os funcionários, gerentes, acionistas, donos, fornecedores e clientes, todos com interesses e expectativas na referida empresa. A figura abaixo demonstra essa perspectiva apresentada pelos autores supracitados.

**Figura 1 – Modelos de Contraste da Corporação: O Modelo de *Stakeholders*.**



Fonte: Adaptado de Donaldson e Preston (1995).

Para contribuir com a teoria, é possível que se faça uma correlação com os usuários da informação contábil, ou seja, usuários externos das contas públicas e tipologia de *stakeholders* definindo sua relevância através do nível de interesses. Facilitando este entendimento, o quadro a seguir, mostra a correlação entre os tipos de usuários da informação pública contábil, e os interesses específicos de cada grupo (FIGUEIREDO, 2013).

**Quadro 1: Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses presumíveis.**

<b>Tipologia de usuários da Contabilidade Pública</b>	<b>Interesse dos usuários</b>
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios;
Fornecedores	Decidir as vendas ao Estado, por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos;
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas;
Empresários	Decidir a continuidade dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo Estado, bem como oportunidades de captação de empregados e dirigentes para os seus quadros de recursos humanos;
Investidores (pessoas ou instituições)	Analisar o risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre alternativas de investimentos afetadas pelo Estado;
ONGs e Associações	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades;
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos em ensino, pesquisa e extensão;
Pesquisadores e Estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade;
Instituições de Crédito	Embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado;
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalizar o uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes;
Governos estrangeiros	Decidir sobre cooperação e o auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências);
Mídia (rádio, TV e Jornais)	Divulgar notícias e matérias investigativas.

Fonte: Adaptado de Platt Netto et al.(2007)

Por sua vez, Mitchell, Agle e Wood (1997) salientam a maneira hábil de como essas pessoas se unem e estão interligadas entre si, interagindo de acordo com suas reivindicações, para chamar a atenção dos gestores quanto ao “Poder, Legitimidade e Urgência”. De acordo com os autores, estes seriam os três principais atributos de relacionamento desses grupos, de maneira independente ou de forma interativa no ambiente empresarial. Os mesmos autores ainda criaram uma classificação a partir desses três atributos quanto à sua saliência, conforme a perspectiva apresentada na figura a seguir.

**Figura 2 – Tipologia dos stakeholders.**



Fonte: Mitchell, Agle e Wood (1997, p. 874).

Soa o alerta em meio à teoria de que tais personagens sejam constituídos de “pessoas ou grupos com interesses legítimos em aspectos processuais e/ou substantivos da atividade empresarial” (DONALDSON; PRESTON, 1995, p. 85).

Cavalcante e De Luca (2013) afirmam que no setor público os grupos de *stakeholders* são compostos por: servidores públicos, políticos partidários, clientes, contribuintes, e a população em geral, os quais mostram interesses, mas nem sempre possuem direitos. Tendo isso, ao se fazer uma comparação ao presente estudo vê-se que no caso dos cidadãos, eleitores e população em geral esses direitos são adquiridos através da CF/88 e das LTP – Leis de Transparência Pública.

Sendo o povo brasileiro, um dos maiores investidores da máquina pública, quando financia os gastos da gestão governamental, através do pagamento de impostos no aspecto geral, das contribuições sociais e previdenciárias, além das taxas e até mesmo quando se investe em letras do tesouro nacional, títulos da dívida pública ou mantém-se saldos positivos

nas cadernetas de poupanças. Podem e devem ser considerados como *stakeholders*, de forma mais abrangente: a população em geral, assim como a imprensa, as ONGs, os Governos, os Poderes, os militares, os sindicatos, os empregados, as empresas, os investidores internos e externos, os aposentados e os eleitores, pois são exemplos fulcrais de *stakeholders* ligados a República Federativa do Brasil, que representa o Estado maior. Assim como, em cada ente federado nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal) e nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) possuem os seus, que geralmente tem o mesmo caráter e função em ambos. Pois participam do todo, da nação, da coisa pública. Podendo ser pessoas ou grupos que legitimem as ações do Estado, tendo um papel direto ou indireto na gestão e resultados através da interação e controle social; podendo ser afetado de forma positiva ou negativa, dependendo das suas políticas e forma de atuação.

Pelo fato das políticas públicas possuírem conceito abstrato, necessitam de instrumentos variados e amplamente abrangentes para se concretizarem, tomando forma através de programas, subsídios legais e econômicos, além do conjunto de ações de uma rede de atores, que celebram contratos formais e informais com *stakeholders*, por exemplo, (SECCHI, 2013).

Alguns autores ajustam a Teoria dos *Stakeholders* ao setor público, pelo fato desse segmento ter a obrigação de prestar contas e medir seus desempenhos. Nesse sentido, o governo é tido como um grande e importante “*stakeholder*” visto que, democraticamente ele cria, fiscaliza e regulamenta: leis (trabalhistas, fiscais e de transparência), regendo a atuação empresarial, e regendo o sistema monetário, envolvido num conflito de interesses constante com o setor privado. Sendo assim, os cidadãos tornam-se também um dos principais *stakeholders*, pelo fato de serem os mais atingidos pelos resultados das políticas públicas que são impostas (HARRISON; ROUSE e DE VILLIERS, 2012); (SOUSA e ALMEIDA, 2006); (SILVA e SILVA, 2015).

Diante das mais variadas definições e dos mais palpáveis conceitos a respeito da Teoria dos *Stakeholders*, alinhados ao presente estudo, verifica-se a relevância da mesma, em identificar, definir e influenciar os objetivos recíprocos nesse processo de relação necessário para integração do meio público (governo) e privado (pessoas físicas e jurídicas). Como o financiamento das ações estatais e o controle social por parte dos cidadãos e o dever dos governos, de prestar contas e serem transparentes (*accountability*).

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Eis que a metodologia é “o caminho percorrido pelo pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2010, p.14). Segundo o autor, a metodologia engloba, simultaneamente, o método, as técnicas e a capacidade criativa do pesquisador, através de sua experiência.

Köche (2011), Lakatos e Marconi (2003) corroboram com a ideia ao colocar que a metodologia científica tem o dever de esclarecer as formas que foram utilizadas na análise do problema proposto, explicar os modos, especificar a população, a amostra, os instrumentos que serão utilizados, a montagem da tabulação e à análise dos dados.

Gerhardt e Silveira (2009) afirmam que, de modo geral, o método científico compreende basicamente um conjunto de dados iniciais e um sistema de verificações adequado para a formulação de conclusões e atendimento de hipóteses, de acordo com alguns objetivos pré-determinados. Os autores ainda afirmam que a metodologia científica é o estudo sistemático e lógico dos métodos aplicados nas ciências, seus conceitos e sua relação com fundamentos teóricos válidos.

Macedo (1994, p. 11), alega que “em princípio, pesquisa científica é aquela que utiliza o método científico de indução, dedução e variáveis para mostrar uma dada relação entre fatos ou fenômenos, com o fito de submeter a teste determinada hipótese”. Desta forma, tem-se que, para realizar uma pesquisa é necessário utilizar-se de procedimentos metodológicos.

#### **3.1 Delineamentos da Pesquisa**

Para Lakatos e Marconi (2003, p. 155) a pesquisa é um “procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento.” E segundo Rúdio (1999, p. 9) ela consiste em um conjunto de atividades orientadas para a busca de um determinado conhecimento. O mesmo autor afirma que a pesquisa científica se distingue de qualquer outra modalidade de pesquisa pelo método, pelas técnicas, por estar voltada para a realidade empírica, e pela forma de comunicar o conhecimento obtido.

De acordo com Rampazzo (2005), a pesquisa configura-se pela ligação de diversos procedimentos que se complementam, permitindo a busca por dados, documentos, e informações que ajudem a solucionar e encontrar respostas para o tema estudado, servindo-se

da metodologia científica; orientando-se por um planejamento previamente estabelecido pelo pesquisador. Desta forma, para ser considerada como científica, é necessário que seja desenvolvida de maneira organizada e sistemática.

Gil (2008) adota duas estratégias de pesquisa: quanto aos objetivos e quanto aos procedimentos técnicos; as quais se subdividem em diversas modalidades. Vergara (2004, p. 46) propõe dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios.

Este estudo, além de agregar conhecimentos voltados à problemática da pesquisa tem por finalidade, oferecer uma contribuição prática, visto que sua exploração pode ser aplicada, intervindo no mundo real, incentivando o controle social, mensurando o comportamento dos administradores e incentivando os administrados a participar efetivamente dos processos fiscalizadores.

Quanto aos fins, ou seja, para o atendimento aos objetivos propostos, este estudo apresenta-se como exploratório e descritivo. Em que, Gil (2008), afirma ser o aperfeiçoamento de ideias e a descoberta de novas intuições.

Exploratório, pois busca proporcionar um melhor entendimento sobre o problema, pretendendo avançar no conhecimento existente da literatura que aborda o tema da pesquisa, ou seja, uma familiaridade com o caso estudado, com vistas a torná-lo explícito. Sendo realizado numa área em que há pouco conhecimento anterior em que possamos buscar informações sobre o problema estudado (LAKATOS e MARCONI, 1990); (GIL, 1996); (COLLIS E HUSSEY, 2005).

Alguns autores afirmam que esta modalidade não requer obrigatoriamente a formulação de hipóteses para serem testadas. E que este tipo de pesquisa se restringe por definir objetivos e buscar mais informações sobre determinado assunto de estudo, sendo um passo inicial para o projeto final e geralmente usada quando a matéria possui pouco referencial teórico (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p.61).

Dessa forma pretende-se estudar a realidade prática, ou seja, explorar os *sites* oficiais e os portais de transparência dos municípios amostrados para descrever situações reais, estabelecer variáveis (*ranking* de transparência) ou encontrar outros problemas.

Descritivo, pois visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou estabelece relações entre variáveis escolhidas. Exigindo a utilização de técnicas padronizadas para coleta dos dados como no caso do modelo de investigação utilizado e observação sistemática, assumindo a forma de levantamento (GIL, 1996). Para Cervo, Bervian

e da Silva (2007, p.61), a pesquisa descritiva ocorre quando se registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos, sem alterá-los.

Nesse caso, além de exploratória, atribui-se quanto aos propósitos gerais do presente estudo, também como uma pesquisa descritiva, visto que tem por meta destrinchar e informar as características da população alvo, através da elaboração de um modelo de investigação proposto para observação de dados e informações (transparência) em meio eletrônico, tendo vista que os *sites* oficiais dos municípios serão analisados e, posteriormente, descritos os elementos observados. Coletando as informações, bibliográficas e de meio eletrônico, sendo analisadas as variáveis e quesitos envolvidos e depois se propõe algumas recomendações. Buscando expor, classificar e analisar precisamente o nível de atendimento dos dados apresentados nos sites e portais investigados quanto à legislação pertinente (GIL, 1999).

Quanto à abordagem do problema se apresenta como quantitativa, devido o uso de ferramentas e técnicas estatísticas, para a análise dos dados. E isso foi necessário para permitir a medição dos entes estudados em relação aos objetivos propostos, de maneira numérica. Sendo possível identificar nos *sites* e portais de transparência dos municípios, apenas os dados quantificáveis, obtendo-se valores binários que depois de tratados compõe um *ranking*, fruto da soma entre os quesitos atendidos ou não atendidos. Observando e constatando, utilizando-se de uma planilha eletrônica do software *Microsoft Office Excel 2007*<sup>®</sup> para enquadramento das informações obtidas.

Tendo sido adotada neste, a observação não-participante, que de acordo com André e Lüdke (1986) pode ser utilizada adequadamente. Porém, quem observa dessa forma não participa com falas e ações dentro do contexto da pesquisa. Nesse caso, o papel do pesquisador não é alterar ou interferir, mas sim de observar os sujeitos. Desta forma foram desenvolvidas as atividades, sem ser visto e fazendo as observações diretamente nos portais, mas sem ser notado, evitando qualquer tipo de relação interpessoal.

Ao todo, no que tange aos métodos, assume-se que o tipo de raciocínio utilizado para a busca dos resultados, foi o indutivo. Onde a indução se dá pela observação individual dos quesitos, das situações específicas de cada município pesquisado, seguida pela identificação de coincidências entre eles e posteriormente obtendo-se conclusões gerais, generalizando os resultados.

Já quanto aos meios, ou seja, em relação aos procedimentos utilizados, classifica-se como bibliográfica e de levantamento, uma vez que foram utilizados livros, artigos, dissertações e teses sobre *accountability*, transparência, governo eletrônico e controle social como fontes para construção de um modelo de investigação. E dentre os diversos processos usados para o desenvolvimento da pesquisa, ainda inclui-se a modalidade documental.

Segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007, p.61), o método bibliográfico “constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema.” A pesquisa “Bibliográfica” normalmente utiliza materiais já publicados, constituídos geralmente de livros, artigos de periódicos, revistas acadêmicas ou do ramo pesquisado, anais de congressos e atualmente com informações disponibilizadas na *internet*. A maioria dos estudos faz uso do levantamento bibliográfico e algumas pesquisas já são desenvolvidas exclusivamente por fontes bibliográficas (GIL, 1999).

Com isso fora possível encontrar as fontes primárias e secundárias, além dos materiais científicos necessários para a realização do trabalho, através de uma pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos relacionados ao tema proposto, com base nesta pesquisa e nos objetivos do trabalho foi elaborado um modelo de investigação, o qual foi aplicado junto aos *sites* institucionais das prefeituras arroladas na amostra e que teve como base de instrumento de pesquisa a avaliação de transparência desenvolvida pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)<sup>12</sup> no ano de 2015 e que é utilizado pelo Ministério Público Federal (MPF) para construção do seu *ranking* de transparência nacional.

Também foi utilizada a metodologia de pesquisa “Levantamento”, que visa conhecer os comportamentos de uma população. Sendo esse procedimento realizado mediante consulta direta aos portais de transparência dos municípios da amostra na *internet*, auxiliando na constatação do atendimento aos quesitos elencados por meio da investigação.

A investigação nos *sites* das prefeituras teve o objetivo de levantar: quais municípios alagoanos de pequeno porte com perfil incluído na amostragem estão atendendo os dispositivos previstos na legislação, através do preenchimento de alguns quesitos legais em uma planilha eletrônica elaborada pelo autor, verificando se estes estão sendo apresentados, publicados pelas prefeituras na *internet* como forma de transparência da gestão municipal.

No conceito de Gil (1996), o levantamento utiliza técnicas estatísticas, analisando quantitativamente, de modo a permitir a generalização dos resultados correspondente aos

---

<sup>12</sup>Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/itens-avaliados>.

dados coletados. Com isso, não permite o detalhamento do fenômeno estudado, mas identifica seus aspectos gerais.

Tendo em vista se caracterizar como uma pesquisa exploratória e descritiva com objetivo primordial de verificar a eficácia da legislação quanto à divulgação na *internet* das prestações de contas, demonstrativos contábeis, procedimentos licitatórios, contratos administrativos e informações sobre as gestões públicas, conforme previsto nas Leis de Transparência Pública, por parte dos municípios analisados. Necessária, é a utilização da pesquisa “Documental”, face ter sido também elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico e científico, arquivos de primeira mão, como documentos oficiais, textos dos diplomas legais e seus dispositivos, reportagens de jornal relacionadas à transparência, controle social, *accountability*, contratos, diários oficiais, imagens, mapas, ou ainda documentos de segunda mão, que de algum modo já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de gestão orçamentária, tabelas estatísticas, etc. Além dos localizados no interior de órgãos públicos ou privados, como: manuais, relatórios, balancetes, na *internet* e outras obras editadas como anais de congressos e convenções (GIL, 1999).

Em que pese o avanço representado pela nova legislação, a presente pesquisa busca contextualizar sua aplicação, tendo por foco a verificação do atendimento aos princípios e exigências das LTP's, por parte dos municípios amostrados; através da investigação *in loco* pelo autor nos seus *sites* oficiais (portais de governo eletrônico). Utilizando-se de dados amostrais para atendimento aos objetivos propostos, a pesquisa também empregará o uso de dados secundários, obtidos nos sítios do IBGE, SEPLANDE do Estado de Alagoas, STN, CGU e MPF.

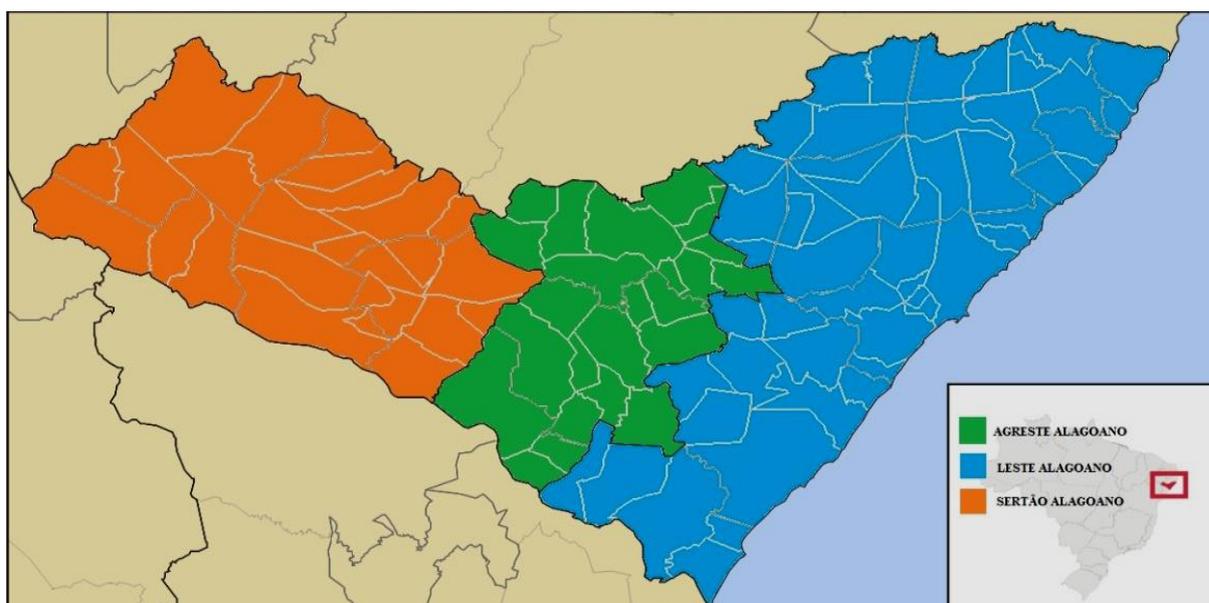
### **3.2 Universo e Amostra da pesquisa**

O Estado de Alagoas é uma das 27 unidades federativas do Brasil. Está situado no leste da região Nordeste e tem como limites: Pernambuco (Norte e Nordeste), Sergipe (Sul), Bahia (Sudoeste) e o Oceano Atlântico (Leste). Ocupa uma área de 27.848,140 km<sup>2</sup>, e sua população no último censo foi de 3.120.494 pessoas, apresentando uma densidade demográfica de 112,33 hab/km<sup>2</sup>. É formado por 102 municípios e sua capital é a cidade de Maceió. É o penúltimo Estado brasileiro em área (mais extenso apenas que Sergipe) e 17º (décimo sétimo) em população, sendo um dos maiores produtores do país em de cana-de-açúcar e seus derivados, tendo na agropecuária a base de sua economia. O seu gentílico é “alagoano” e a sede administrativa do governo estadual é o Palácio República dos Palmares (IBGE, 2010).

Devido as suas riquezas naturais, é popularmente conhecido pelos turistas como o “paraíso das águas”. Por outro lado, o estado possui o menor índice de desenvolvimento humano (IDH)<sup>13</sup> do país e um baixo índice de alfabetização, embora venha se destacando cada vez mais para melhoramento dos índices, como é o caso da mortalidade infantil no estado, saindo do último lugar para o décimo sexto em todo o país, devido a políticas públicas bem sucedidas. Apesar disso, ainda possui um dos maiores índices de evasão escolar. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013); (IBGE, 2010).

Geograficamente, é oficialmente subdividido em 3 (três) mesorregiões e 13 (treze) microrregiões, conforme as ilustrações abaixo:

**Figura 3 - Mesorregiões Alagoanas**

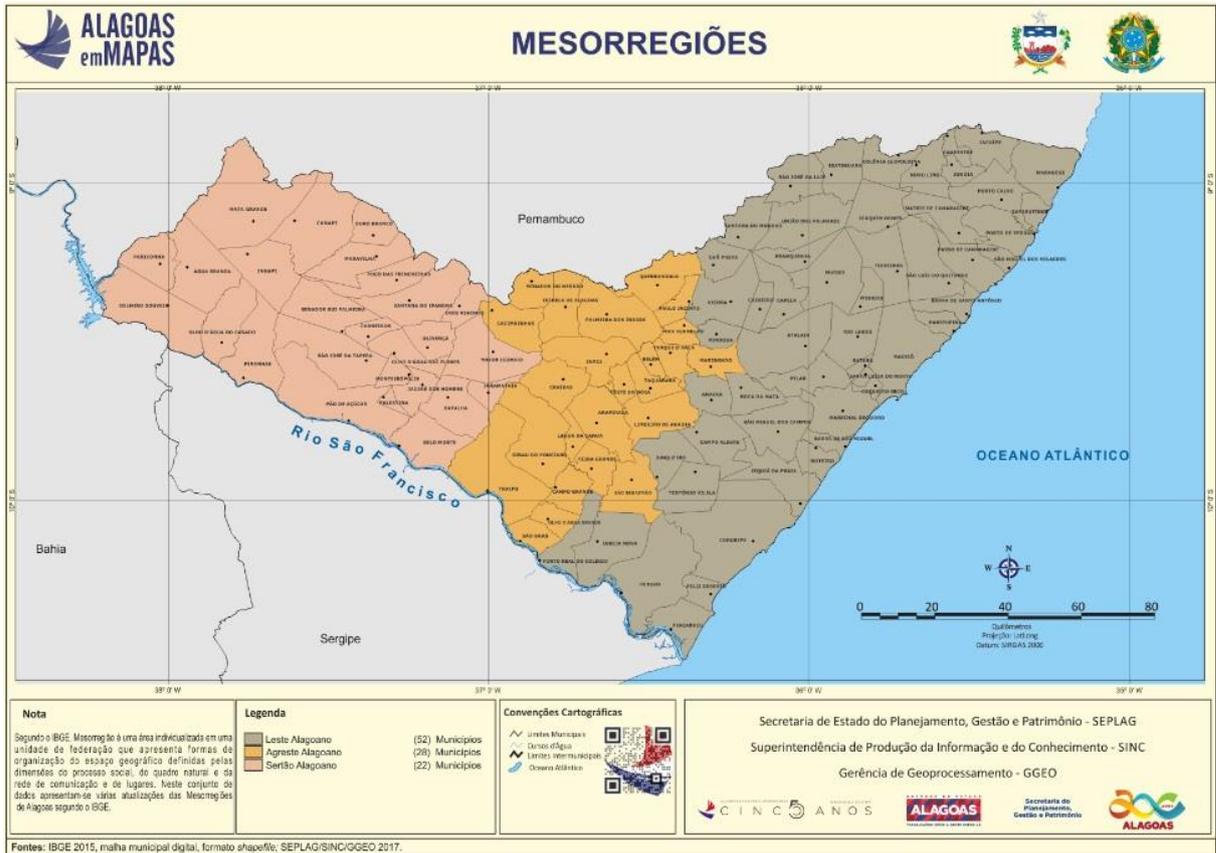


Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Dados: IBGE, 2010.

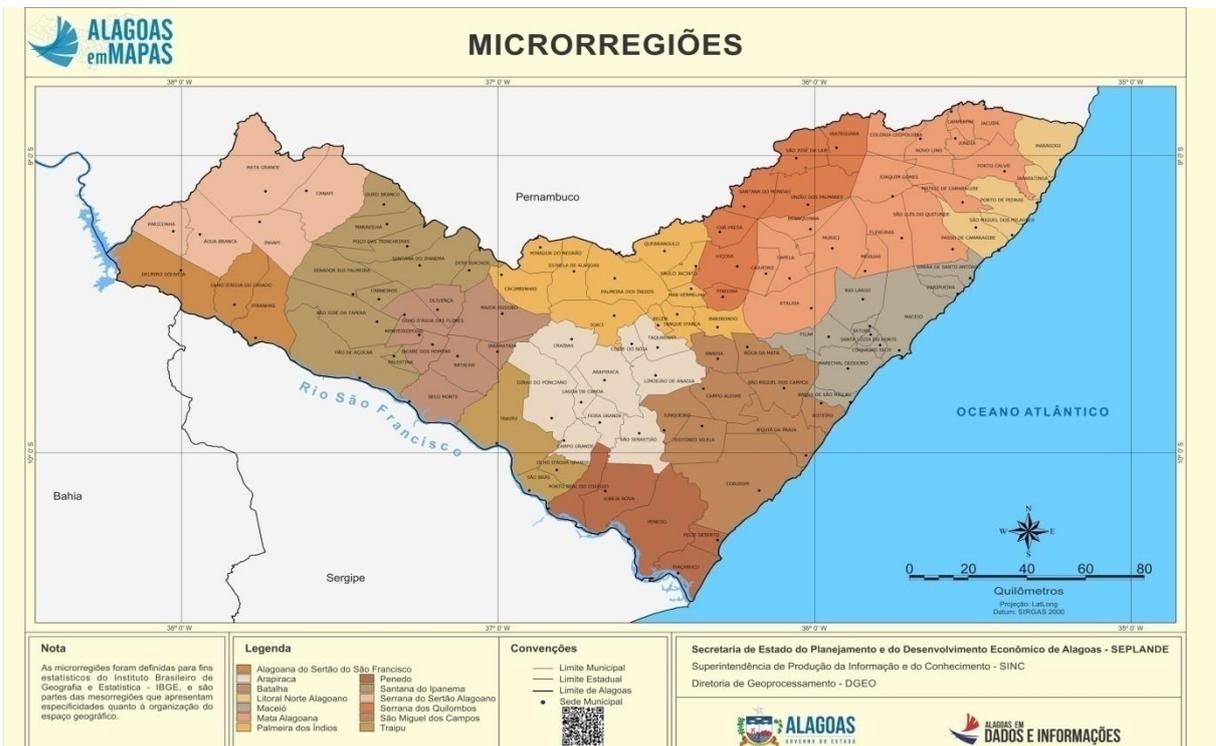
<sup>13</sup> Ranking IDHM - Unidades da Federação, 2010. Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013 (com dados dos Censos 1991, 2000 e 2010). Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>>.

Mapa 1 – Mesorregiões geográficas de Alagoas



Fonte: IBGE (2015); SEPLAG/SINC/GGEO (2017).

Mapa 2 – Microrregiões geográficas de Alagoas



Fonte: IBGE (2010); SEPLAG/SINC/GGEO (2014).

Nesse estudo, buscou-se investigar os municípios alagoanos de pequeno porte, uma vez que, para estes, o prazo para atendimento ao estabelecido na legislação foi diferenciado. O universo da pesquisa é constituído pelos 102 (cento e dois) municípios que compõem o estado, dentre os quais 93 (noventa e três) são considerados de pequeno porte, por possuírem até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, sendo 91,17 % do estado nesta condição.

Para obtenção de uma amostra válida, considerou-se o § 4º do art. 8 da LAI que diz: os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º da mesma lei. E a variação do PIB entre eles, em relação ao do Estado que foi R\$ 29.544.708,36 em 2012 (CONGRESSO NACIONAL, 2011); (IBGE, 2010); (SEPLANDE, 2017).<sup>14</sup>

Sendo assim, a população alvo do estudo, restringe-se aos 54 (cinquenta e quatro) municípios alagoanos com população superior a 10.000 (dez mil) e menor ou igual a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, que possuem PIB entre R\$ 3.300,00 e R\$ 6.600,00 per capita. Vale salientar, que 52,94 % dos municípios do estado possuem esse intervalo de PIB per capita. Mas, apenas 12 (doze) deles foram investigados constituindo-se na amostra desta pesquisa.

### 3.3 Perfil da Amostra

Para realização mais detalhada da pesquisa, interessam os 54 municípios com população maior que 10 mil e menor ou igual a 50 mil habitantes, que possuem um intervalo de PIB entre R\$ 3.300,00 e R\$ 6.600,00 por cada indivíduo. Para uma maior agilidade no decorrer da pesquisa, fez-se necessária a utilização de uma amostra para delimitar um número de participantes que pudesse ter os seus resultados ampliados. Para calcular o tamanho da referida amostra, foi utilizada a fórmula para populações finitas, no formato de Santos (*on-line*)<sup>15</sup>, ou seja, aquelas cujo tamanho tem um número determinado de elementos (MEGLIORINI, 2011)<sup>16</sup>.

$$n = \frac{z^2 \times P \times Q \times N}{e^2 \times (N-1) + z^2 \times P \times Q}$$

Sendo aplicada de maneira específica, conforme o quadro a seguir, onde:

---

<sup>14</sup>Relatório elaborado pelo Sistema de Informações Municipais - SIM - Web - Alagoas Geográfico para consulta avançada. Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico - SEPLANDE/SINC/DEI - Disponível em: <<http://geo.seplande.al.gov.br/geoweb/wizard/php/frmConsultaRelatorio.php>>.

<sup>15</sup>Calculadora *on-line*. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>.

<sup>16</sup>O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) utiliza esta modalidade para cálculo amostra de população finita. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2011/10/xlsx/00237933.xlsx>>.

**Quadro 2 – Variáveis utilizadas no cálculo amostral.**

Variável	Valor
z = Nível de Confiança (1,96)	95%
P = Quantidade de Acerto esperado (%)	95
Q = Quantidade de Erro esperado (%)	5
N= População Total	54
e = Nível de Precisão (%)	10
n = Tamanho da amostra	12

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A aplicação da fórmula resultou em 12 elementos como sendo o número de municípios com variável populacional e de PIB preestabelecidos no perfil da amostra, que serão utilizados como base analítica, para um intervalo de confiança de 95% e admitindo um erro complementar proporcional.

Respeitando as devidas proporções, calculou-se o número de municípios de cada mesorregião do estado que fariam parte da amostra, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 1 – Número de municípios alagoanos com perfil da amostra por mesorregião.**

Mesorregião	Municípios entre 10 mil e 50 mil habitantes com PIB entre R\$ 3.300,00 e 6.600,00 per capita.	Amostra	% Total
LESTE ALAGOANO	23	5	41,82
SERTÃO ALAGOANO	17	4	30,91
AGRESTE ALAGOANO	14	3	27,27
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Dados: IBGE, 2010.

Na próxima tabela, em ordem alfabética, será possível visualizar algumas características específicas do perfil amostral de cada município escolhido como objeto de pesquisa.

**Tabela 2 – Municípios da amostra de acordo com a população e o PIB.**

Municípios	População 2012	Produto Interno Bruto (R\$1.000,00) em 2012	PIB per capita (R\$1,00) em 2012
Batalha	17.420	R\$ 88.661,96	R\$ 5.089,66
Cajueiro	20.626	R\$ 121.159,31	R\$ 5.874,11
Capela	16.728	R\$ 98.711,63	R\$ 5.900,98
Igaci	25.129	R\$ 104.018,50	R\$ 4.139,38
Major Isidoro	19.087	R\$ 97.191,17	R\$ 5.092,01
Mata Grande	24.449	R\$ 88.371,55	R\$ 3.614,53
Maragogi	29.794	R\$ 149.928,47	R\$ 5.032,17
Matriz de Camaragibe	23.750	R\$ 156.616,49	R\$ 6.594,38

Olho d'Água das Flores	20.460	R\$ 107.392,18	R\$ 5.248,88
Porto Real do Colégio	19.288	R\$ 81.146,10	R\$ 4.207,08
Taquarana	18.907	R\$ 90.395,82	R\$ 4.781,08
Traipu	26.369	R\$ 87.382,38	R\$ 3.313,83
<b>Total</b>	<b>262.007</b>	<b>R\$ 1.270.975,55</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Nota: Dados do IBGE (2010) e SEPLANDE/SINC/DEI (2017).

A escolha das 12 (doze) cidades evidenciadas na Tabela 2 se deu pelo fato da variável de participação do município no total do PIB estadual, ser a mais próxima, conforme o quadro a seguir:

### Quadro 3 – Percentual de participação no PIB estadual por município.

Município	PIB Municipal / PIB Estadual
Batalha	0,30%
Cajueiro	0,41%
Capela	0,33%
Igaci	0,35%
Major Isidoro	0,33%
Mata Grande	0,30%
Maragogi	0,50%
Matriz de Camaragibe	0,53%
Olho d'Água das Flores	0,36%
Porto Real do Colégio	0,27%
Taquarana	0,31%
Traipu	0,30%
<b>Média da Razão do Grupo</b>	<b>0,36%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Dados: IBGE (2010) e SEPLANDE/SINC/DEI (2017).

### 3.4 Coleta de Dados

Os municípios que se enquadravam na população alvo da pesquisa foram colocados numa planilha eletrônica desenvolvida dentro do programa *Microsoft Office Excel 2007*<sup>®</sup>. Os municípios foram agrupados por mesorregião, população e PIB, listando-os em ordem alfabética. Criando assim, um banco de dados para avaliação dos municípios.

Após a análise de vários dados de diferentes anos disponíveis nos órgãos de controle e estatística, utilizaram-se os do ano de 2012 do IBGE e da SEPLANDE/SINC/DEI do Estado

de Alagoas<sup>17</sup>, tendo o PIB per capita e o número populacional como parâmetro para seleção das prefeituras participantes da pesquisa. Além de servir como variável de controle, tendo em vista ser possível verificar se existe alguma relação entre o atendimento dos objetivos propostos e as condicionantes. No quadro a seguir é apresentada a relação entre os objetivos específicos e os instrumentos de coleta de dados que foram empregados.

**Quadro 4 – Relação entre objetivos específicos e seus respectivos instrumentos de alcance.**

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Instrumentos metodológicos</b>
Verificar se os municípios alagoanos da amostra possuem o portal de transparência ativo;	Investigação direta nos portais e/ou <i>sites</i> oficiais na internet.
Identificar itens das Leis de Transparência Pública em relação às informações apresentadas nos portais e/ou sites oficiais dos municípios pesquisados; a fim de construir um modelo de investigação.	Pesquisa documental, bibliográfica e de levantamento. E investigação direta nos portais e <i>sites</i> oficiais na internet.
Elaborar um <i>ranking</i> de transparência entre os municípios da amostra, de acordo com o nível de atendimento às exigências legais e o cumprimento dos quesitos pesquisados.	Trata-se do resultado da análise dos dados obtidos na amostra da pesquisa através do modelo de investigação proposto pelo autor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Os municípios da amostra foram colocados em um único arquivo do software *Microsoft Office Excel 2007*<sup>®</sup>, o qual passou a conter uma coluna em ordem alfabética para cada ente, com os municípios ordenados nestas colunas.

No arquivo (planilha eletrônica), onde já se encontrava a relação dos municípios com perfil selecionado, foram acrescentadas linhas enumeradas, uma para cada tipo de dado, as quais tiveram a finalidade de tabulação dos quesitos pesquisados. Para facilitar o entendimento o quadro a seguir descreve as questões de investigação e sua respectiva base legal, trazendo os quesitos em ordem numérica:

**Quadro 5 – Relação entre os quesitos de investigação e as bases legais.**

<b>Nº</b>	<b>QUESITO DE INVESTIGAÇÃO</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO LEGAL</b>
-----------	--------------------------------	----------------------------

<sup>17</sup> Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Alagoas (SEPLANDE) / Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento (SINC) / Diretoria de Geoprocessamento (DEI).

1	PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	Art. 165 da CF/88; Lei 4.320/64; LRF; LC131/09 e Art. 7º da LAI.
2	EMPENHOS	LC 131/09; LRF e LAI
3	LIQUIDAÇÕES	LC 131/09; LRF e LAI
4	PAGAMENTOS	LC 131/09; LRF e LAI
5	RECEITAS	LC 131/09; LRF e LAI
6	SERVIDORES/FOLHA DE PAGAMENTO	LAI
7	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	Lei 8.666/93 e LAI
8	LICITAÇÕES	Lei 8.666/93 e LAI
9	CONVÊNIOS	LAI
10	PORTARIAS	LAI
11	DIÁRIAS	LAI
12	PASSAGENS	LAI
13	DEMONSTRATIVOS DE EXECUÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTARIA	Art. 48 da LRF
14	SIC - SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO	LAI
15	HORÁRIO DE ATENDIMENTO	§ 1º do Art. 8º da LAI
16	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	§ 1º do Art. 8º da LAI
17	LINK PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	LAI
18	LINK DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO	CF/88 e LAI
19	ATUALIZAÇÃO	§ 3º do Art. 8º da LAI

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Ao investigar diretamente nos portais e *sites* oficiais das 12 prefeituras, foi aplicado um modelo de investigação que consta no Apêndice A, elaborado pelo próprio autor. Este roteiro foi baseado no instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela ENCCLA<sup>18</sup> em 2015 e que é utilizado pelo MPF para análise, investigação e elaboração de um *ranking* de transparência nacional. Aonde cada quesito possui uma questão de investigação a ser analisada, vejamos:

**1- Planejamento Orçamentário:** O município apresenta o Plano Plurianual (PPA) que organiza as políticas públicas e as ações da gestão em programas que resultem em bens e serviços para a população partindo de um diagnóstico da situação presente, das diretrizes do plano de campanha do governo e garantindo a consulta popular no processo. A

<sup>18</sup>Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/itens-avaliados>.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que orienta a elaboração de outras, elencando parâmetros que buscam sintonizá-la com as diretrizes e metas definidas no Plano Plurianual, o planejamento governamental de médio prazo, e também define eventuais regras sobre mudanças nas leis tributárias, de finanças e pessoal. E a Lei Orçamentária Anual (LOA) que é uma previsão de todas as receitas e autorização de despesas públicas, custeio e investimentos para o ano seguinte? O conjunto desses instrumentos legais de planejamento é fundamental para a efetividade das ações e para o monitoramento dos resultados, tanto por parte do próprio governo como por parte da sociedade.

**2- Empenhos:** O ente divulga os empenhos em tempo hábil e referenciando o número do devido processo vinculado? Ele é o primeiro estágio da despesa e pode ser conceituado como sendo o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. São modalidades de empenho: Originário; quando o valor do empenho é igual ao da compra ou serviço e o pagamento pelo seu valor total, em uma única vez. Estimativa; quando não houver condições de apurar o valor correto da despesa. Global; quando se conhece o valor total da despesa, mas cujo pagamento é feito de forma parcelada.

**3- Liquidações:** O ente divulga as liquidações em tempo hábil e referenciando o número do devido processo vinculado? É o segundo estágio da despesa pública, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. A finalidade é reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.

**4- Pagamentos:** O ente divulga os pagamentos em tempo hábil e referenciando o número do devido processo vinculado? É considerado o último estágio da despesa e consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação. Normalmente é efetuado por meio de crédito em conta bancária do favorecido.

**5- Receitas:** O município declara todos os recursos financeiros que a prefeitura recebe? As principais receitas são divididas em: Receitas Próprias; aquelas que a prefeitura arrecada diretamente por meio de impostos e taxas (IPTU, ISS, ETC.). Receitas de Transferências; é parte dos impostos cobrados pelo Governo do Estado e pelo Governo Federal que são repassados ao município (FPM, ETC.). Receitas de Capital; resultam de operações de crédito, financiamentos ou empréstimos contratados para projetos de investimentos.

**6- Servidores:** O portal apresenta alguma lista indicando: nome, cargo, local de lotação, forma de investidura e ainda a remuneração dos servidores, configurando-se na apresentação da folha de pagamento mensal?

**7- Contratos Administrativos:** O site ou portal divulga os contratos celebrados pela administração pública municipal, bem como os extratos dos respectivos contratos e seus termos aditivos, caso existam? Por exemplo: as atas de registro de preços oriundos dos processos licitatórios e contratos de dispensas e inexigibilidades de licitação.

**8- Licitações:** O site ou portal pesquisado possui link para obtenção dos editais de licitação, e seus resultados em todas as modalidades? São modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; leilão e ainda o pregão.

**9- Convênios:** O ente pesquisado oferece link contendo os convênios celebrados com seus respectivos números, concedente, conveniente, data da celebração, publicação, vigência, objeto, justificativa e situação? Convênios são acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante formação de parceria. Quando assinados pelo Poder Público preveem obrigações para ambos os parceiros. Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas.

**10- Portarias:** O município dispõe sobre a divulgação de dados e informações das portarias publicadas pelos órgãos da administração pública municipal, direta e indireta, em todas as áreas, por meio da *Internet*?

**11- Diárias:** O *site* ou portal do município pesquisado apresenta as diárias pagas, indicando o valor, a data, o motivo, o nome e cargo do respectivo servidor que utilizou a verba? A diária é a verba concedida para pagamento de despesas como alimentação, estadia e deslocamento que o servidor realizar em razão da viagem a trabalho.

**12- Passagens:** O *site* ou portal do município em tela apresenta as passagens pagas em viagens realizadas por seus servidores públicos, indicando o valor, a data, o nome e cargo de quem utilizou a verba, o percurso ou itinerário percorrido e o motivo da viagem? A Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, garante aos servidores públicos que efetuam deslocamentos em razão do interesse público, o direito ao recebimento de diárias e passagens.

**13- Demonstrativos de Execução Financeira e Orçamentária:** O município através de seu *site* ou portal da transparência tem divulgado o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), publicando a cada quadrimestre pelo Município. Assim como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) a cada bimestre, de forma que possam ser copiados os

arquivos em diversos formatos por qualquer interessado?

O “RGF” abrange a Administração Direta, as autarquias, fundações, fundos e empresas públicas dependentes, incluindo os recursos próprios dessas entidades, consignados no orçamento fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades. Apresentam dados de disponibilidade financeira, dívida do Poder Executivo e Legislativo e os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo. Enquanto o “RREO” tem como objetivo permitir que a sociedade conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo. Os demonstrativos que o compõem abrangem os órgãos da Administração Direta e Indireta, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, que recebem recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

**14- SIC - Serviço de Informação ao Cidadão:** O site ou portal da transparência pesquisado possui link ativo de um sistema eletrônico para serviço de informações ao cidadão (e-SIC) onde permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada? De acordo com a LAI, o cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia. Também existe o SIC físico, que possuem local e horário de atendimento fixo.

**15- Horário de Atendimento:** Dentro do portal ou site pesquisado, existem informações disponíveis sobre os horários de atendimento ao público?

**16- Estrutura Organizacional:** Encontra-se disponível no *site* ou portal analisado, a estrutura organizacional com a descrição da competência de cada unidade e/ou secretaria e nomes dos seus respectivos responsáveis, além de endereço, telefones e horário de atendimento ao público?

**17- Link Portal da Transparência:** O município pesquisado possui um *link* do portal da transparência ativo, ou seja, funcionando?

**18- Link Diário Oficial do Município:** O município investigado possui no seu site, um *link* do Diário Oficial de seu respectivo Poder Executivo, aonde é feita a publicação de todos os atos?

**19- Atualização:** O *site* ou portal da transparência analisado recebeu atualização no mês de Agosto de 2017? Pelo fato da coleta dos dados apresentados nos sites e portais da transparência ocorrer no mês de setembro de 2017, considera-se cumpridor do requisito o município que divulgar informações referentes ao mês de agosto do mesmo ano.

Diante das questões acima expostas, foi feita uma pesquisa nos sítios oficiais de cada um dos municípios escolhidos para realizar a coleta dos dados e a observação, com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos legais. Para cada quesito, considera-se a resposta no sentido de positiva (sim) ou negativa (não), inexistindo a possibilidade de respostas incompletas ou parciais, sendo, nessa hipótese, classificadas também como negativa.

Para obtenção do endereço eletrônico dos portais de transparência, dos *websites* das prefeituras e das publicações oficiais dos municípios alagoanos na rede mundial de computadores, foram utilizados como mecanismo de busca o Google<sup>19</sup> e o Yahoo<sup>20</sup>. Sendo as duas, ferramentas já consolidadas de busca de conteúdo, de pesquisa na *internet*. No quadro 6, serão apresentados os endereços dos *sites* das prefeituras dos municípios alagoanos contidos na amostra, que mantém serviços e informações na *internet*, e a data da pesquisa.

**Quadro 6 - Sites oficiais localizados e data da pesquisa por município.**

<b>Município</b>	<b>Sites consultados</b>	<b>Data de Acesso</b>
Batalha	<a href="http://www.batalha.al.gov.br/">http://www.batalha.al.gov.br/</a>	03/09/2017
Cajueiro	<a href="http://www.cajueiro.al.gov.br/">http://www.cajueiro.al.gov.br/</a>	09/09/2017
Capela	<a href="http://capela.al.gov.br/">http://capela.al.gov.br/</a>	09/09/2017
Igaci	<a href="http://www.igaci.al.gov.br/">http://www.igaci.al.gov.br/</a>	10/09/2017
Major Isidoro	<a href="http://majorizidoro.al.gov.br/">http://majorizidoro.al.gov.br/</a>	10/09/2017
Mata Grande	<a href="http://www.matagrande.al.gov.br/">http://www.matagrande.al.gov.br/</a>	10/09/2017
Maragogi	<a href="http://maragogi.al.gov.br/maragogi/">http://maragogi.al.gov.br/maragogi/</a>	16/09/2017
Matriz de Camaragibe	<a href="http://www.matrizdecamaragibe.al.gov.br/">http://www.matrizdecamaragibe.al.gov.br/</a>	16/09/2017
Olho d'Água das Flores	<a href="https://www.olhodaguadasflores.al.gov.br/">https://www.olhodaguadasflores.al.gov.br/</a>	17/09/2017
Porto Real do Colégio	<a href="http://portorealdocolegio.al.gov.br/cgi-sys/suspendedpage.cgi">http://portorealdocolegio.al.gov.br/cgi-sys/suspendedpage.cgi</a>	17/09/2017
Taquarana	<a href="http://www.taquarana.al.gov.br/">http://www.taquarana.al.gov.br/</a>	30/09/2017
Traipu	<a href="http://traipu.al.gov.br/">http://traipu.al.gov.br/</a>	30/09/2017

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A observação das páginas aconteceu durante o mês de setembro de 2017, onde foram coletadas todas as informações constantes no instrumento de investigação devidamente preenchido. Estes dados que as cidades possuíam em meio eletrônico de acesso público, serviram para verificar se há transparência da gestão ou não. Sendo assim, far-se-á uma verificação detalhada dos municípios em comento, de forma a deixar claro o objetivo

<sup>19</sup> <http://www.google.com.br/>

<sup>20</sup> <http://m.br.yahoo.com/>

proposto, prosseguindo com a análise dos dados coletados na pesquisa a ser feita (VIANNA, 2003).

### **3.5 Análise dos Dados**

Visando uma aplicação da métrica com a menor interferência possível de subjetividade do avaliador, optou-se por um preenchimento binário, sendo possível para cada quesito do *checklist*, apenas dois tipos de resposta: “SIM ou NÃO”, ou ainda, quando não existir um *site* ou este estiver fora do ar, podendo aplicar-lhe os termos “Não Localizado ou Site Fora do Ar”, estes por sua vez, serão considerados “0 (zero)” e ímprobos, não atendendo as LTP’s. (CGU, 2015).

Nesse caso, o modelo de investigação utilizado não atribuiu maior ou menor importância, nem pesos diferentes quanto aos dados coletados, mas buscou identificar a presença destes nos *sites*. Para cada pergunta de investigação foi atribuído o valor “1 (um) ou 0 (zero)” utilizando-se de variáveis dicotômicas do tipo *dummy*, ou seja, o atendimento positivo a determinado item (quesito) acarretou a pontuação 1 e o não atendimento a pontuação 0. Quanto à sua aplicação, este tipo de variável pode ser usado em modelos simples, são variáveis categóricas numericamente expressas, geralmente de forma binária para indicar a presença ou ausência de uma determinada qualidade ou característica (HOFFMAN, 1998); (MADDALA, 2003) e (HILL, 1999).

#### **Tabela 3 – Respostas dos quesitos por município**

		MUNICÍPIOS PESQUISADOS											
		Batalha	Cajueiro	Capela	Igaci	Major Isidoro	Mata Grande	Maragogi	Matriz de Camaragibe	Olho d'Água das Flores	Porto Real do Colégio	Taquarana	Traipu
QUESTOS	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	Site Fora do Ar	0	1
	2	0	1	0	0	1	1	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	3	0	1	0	0	1	1	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	4	0	1	0	0	1	1	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	5	0	1	0	0	1	1	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	6	1	1	0	1	1	0	0	1	1	Site Fora do Ar	0	1
	7	0	0	0	1	0	0	0	1	0	Site Fora do Ar	1	1
	8	0	1	0	1	0	0	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	9	0	0	0	1	1	0	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	10	0	0	0	1	0	0	0	1	0	Site Fora do Ar	0	1
	11	0	0	0	1	1	0	0	1	0	Site Fora do Ar	1	0
	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Site Fora do Ar	0	0
	13	1	1	0	1	0	0	0	0	1	Site Fora do Ar	0	1
	14	1	1	0	1	1	1	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	15	1	1	0	1	1	0	0	1	1	Site Fora do Ar	0	1
	16	0	1	1	1	1	1	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	17	1	1	1	1	1	1	0	1	1	Site Fora do Ar	1	1
	18	0	0	0	1	0	1	0	0	0	Site Fora do Ar	0	0
	19	0	0	0	1	1	1	0	0	1	Site Fora do Ar	1	1
SOMA	6	12	2	13	12	9	0	14	14	0	12	16	

Fonte: Adaptado de Novais (2017).

Ao final, será possível identificar a soma de todos os pontos de cada município, avaliando, portanto, o grau de cumprimento das LTP pela gestão dos municípios analisados. Assim como na Escala Brasil Transparente, a criação de uma nota propiciou um ranking dos entes avaliados em termos de regulamentação e transparência passiva, onde a postura dos avaliados serve como um fator que possibilita e incentiva a melhoria do cenário encontrado (CGU, 2015).

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo sido aplicado os procedimentos de análise dos dados, foi possível construir uma tabela com a porcentagem das respostas dadas a cada quesito analisado, vejamos a ilustração abaixo:

**Tabela 4 – Porcentagem de cada quesito analisado.**

QUESITO	ESTATÍSTICA DUMMY			
	1	%	0	%
1	4	33,33	8	66,67
2	7	58,33	5	41,67
3	7	58,33	5	41,67
4	7	58,33	5	41,67
5	7	58,33	5	41,67

6	7	58,33	5	41,67
7	4	33,33	8	66,67
8	6	50	6	50
9	6	50	6	50
10	3	25,00	9	75,00
11	4	33,33	8	66,67
12	0	0	12	100,00
13	5	41,67	7	58,33
14	9	75,00	3	25,00
15	7	58,33	5	41,67
16	9	75,00	3	25,00
17	10	83,33	2	16,67
18	2	16,67	10	83,33
19	6	50	6	50
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>48,25</b>	<b>228</b>	<b>51,75</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

É possível verificar que nenhum município atende ao quesito 12, que corresponde à disponibilidade de informações sobre as passagens aéreas utilizadas pelos servidores. Apenas a metade dos municípios pesquisados respondeu positivamente aos quesitos 8, 9 e 19. Enquanto a maioria possui um *link* do portal da transparência ativo, atendendo ao que pede o quesito 17. Dentro do espectro geral a amostra atende a 48,25% dos quesitos avaliados, não atingindo um patamar satisfatório.

Por sua vez, a Tabela 5 apresenta a classificação dos municípios em relação à pesquisa de transparência feita com eles.

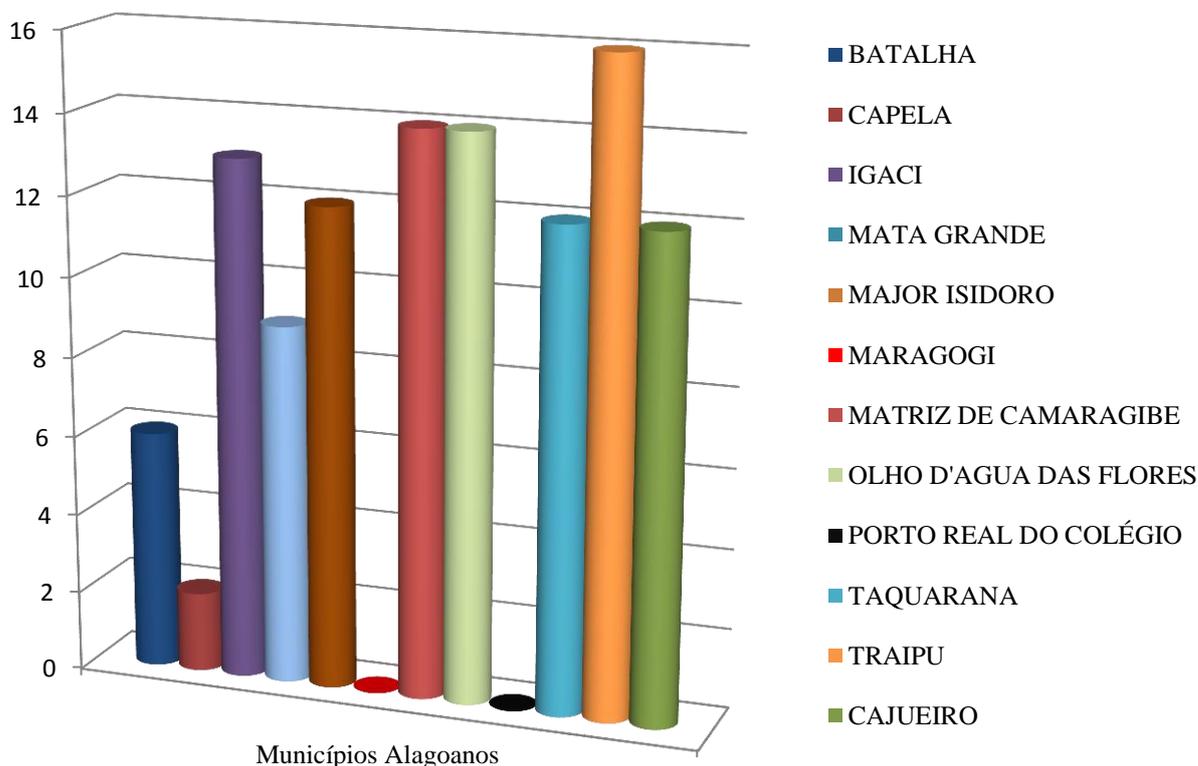
**Tabela 5 – Ranking de transparência obtido na pesquisa amostral.**

CLASSIFICAÇÃO	MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO
1º	TRAIPU	16
2º	OLHO D'AGUA DAS FLORES	14
3º	MATRIZ DE CAMARAGIBE	14
4º	IGACI	13
5º	MAJOR ISIDORO	12
6º	TAQUARANA	12
7º	CAJUEIRO	12
8º	MATA GRANDE	9
9º	BATALHA	6
10º	CAPELA	2
11º	MARAGOGI	0
12º	PORTO REAL DO COLÉGIO	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Ao analisar a Tabela 5, foi possível construir um gráfico para distinguir os diferentes níveis alcançados, em seguida feitas as discussões sobre o resultado da análise dos dados.

**Gráfico 1 - Ranking de transparência obtido por município.**



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O município de Traipu teve a maior pontuação obtida (16 pontos), ficando na primeira posição do ranking estabelecido. As cidades de Olho d'Água das Flores e Matriz de Camaragibe ficaram em 2º e 3º lugar respectivamente, ambas com 14 pontos.

Maragogi, não dispõe de nenhuma informação pesquisada. E apesar de possuir site oficial na *internet*, o link do portal da transparência não funciona, figurando em penúltima colocação sem nenhuma pontuação.

Sem atender a legislação específica, o município de Porto Real do Colégio não possui site oficial ativo na internet, encontrando-se fora do ar. Nesse caso, representa a pior hipótese possível e figura como o último colocado na pesquisa, sem pontuação.

Ao tempo em que o Ministério Público Federal em Alagoas (MPF/AL, 2016) ajuizou uma ação contra o prefeito de Porto Real do Colégio, por atos de improbidade administrativa.

O motivo da ação seria porque a Prefeitura Municipal não implantou o Portal da Transparência, para prestar contas dos gastos públicos com a sociedade. Segundo o MPF/AL, o prefeito Sérgio Reis Santos, ignorou as diversas recomendações feitas pelo órgão federal. O Inquérito Civil Público analisará o cumprimento das Leis de Acesso à Informação e da Transparência<sup>21</sup>.

Já em relação o município que alcançou a maior pontuação foi Traipu, embora seja a mais bem sucedida dentre os 12 municípios, alguns quesitos não foram atendidos, como por exemplo, diárias e passagens. Por fim, nenhum município contido na amostra alcançou a nota máxima. E o desempenho dos primeiros colocados está longe de ser o padrão ideal de transparência, isso porque apesar de o Estado de Alagoas apresentar uma grande evolução no quesito de transparência os seus municípios ainda não despertaram para essa obrigação, conforme resultados da EBT disponibilizados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, percebe-se que a maioria dos municípios alagoanos de pequeno porte não atende as exigências das leis de transparência em sua totalidade, mas sim de maneira parcial. Desta forma, para efetiva afirmação e confirmação do conclusão, faz-se necessário um estudo com o número total de municípios do universo desta.

Considera-se que foi ampliada a compreensão sobre o tema abordado, havendo o alcance dos objetivos gerais e específicos. A metodologia utilizada foi suficiente para realizar os procedimentos e a bibliografia correspondeu às expectativas (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007).

O presente estudo buscou analisar o cumprimento de determinadas exigências das Leis de Transparência Pública, delimitando o campo de pesquisa em 12 (doze) municípios do Estado de Alagoas para verificação de cada um deles que constituíram a amostra. Mais do que apenas analisar este aspecto, o trabalho buscou verificar se havia alguma relação entre o

---

<sup>21</sup>Ministério Público Federal (Proc. SAJ MP n. 01.2016.00001235-8). Proc. PGJ/AL nº 3066/2016. Origem: 17ª Promotoria de Justiça da Capital. Assunto: Comunicação de ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Disponível em: <[http://www.imprensaoficialal.com.br/wp-content/uploads/2016/07/ministerio\\_publico\\_2016-07-29\\_completo.pdf](http://www.imprensaoficialal.com.br/wp-content/uploads/2016/07/ministerio_publico_2016-07-29_completo.pdf)>.

número populacional e o PIB per capita municipal. Na análise foram utilizados indicadores objetivos, descritos na seção 3.3 deste.

Platt Neto e colaboradores (2007, p. 77) entendem que “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”.

Santana Junior (2008, p. 69), a esse respeito, acrescenta que um dos mecanismos que pode contribuir para o pleno funcionamento do controle social, é assegurar que um maior número de munícipes tenha acesso à internet. Sendo mais ágil e tempestiva a interação a partir dos meios eletrônicos. Enquanto Torres (2006, p. 69-70) conclui que “nem tamanho do município, nem seu nível de atividade econômica determinam o nível de e-Gov promovido”. Tendo em vista que os baixos níveis de investimentos em Tecnologia da Informação (TI) e em campanhas de conscientização dificultam um salto para níveis mais avançados de transparência pública e *accountability* à sociedade.

Akutsu (2005, p. 19) encerra dizendo que “os avanços em direção a uma nova Sociedade da Informação, [...] ainda são lentos e dependem de uma participação política mais efetiva da sociedade”, o que aponta para uma ausência de interesse no país de que tudo fique às claras. Esta omissão dos grupos sociais quanto ao objetivo e alcance das LTP's pode estar atrelada a inúmeros fatores. Entretanto, não é difícil enxergar a necessidade de uma maior compreensão da comunidade acerca dos mecanismos e finalidades destes dispositivos.

É claro que tais mudanças demandam um zelo acerca da coisa pública como aquilo que é de todos. Devemos alertar os demais acerca da responsabilidade de cada um, que é uma percepção corrente na teoria da administração, mas de pouca observância prática no cotidiano dos administrados (NOVAIS, 2017).

Quando os diplomas legais não são usados pelos administradores, soa-se o alerta máximo, pois nunca se sabe quais os danos reais causados por tal conduta. Esta falta de transparência acarreta inúmeras consequências danosas, inclusive quando se falando de crescimento econômico local, pois acarreta não só o bloqueio de transferências voluntárias de recursos federais, mas também a repulsão e desistência de grandes investimentos externos, por conta da falta de incentivos fiscais, benefícios e subsídios, pelo fato de não estarem em

conformidade com as Leis e possuírem gestões deficientes não alcançando maiores PIB's per capita.

Ao promover a cultura de acesso à informação, a presente pesquisa impulsiona a conscientização das pessoas (cidadãos) para exercerem o controle social e dos administradores (gestores) para aumentarem o nível de transparência, propiciando uma gestão mais participativa. Além de contribuir para o aumento de obras acadêmicas que tratam do assunto.

Como sugestão para estudos futuros, vê-se a necessidade da análise minuciosa de todos os municípios alagoanos, face o panorama de transparência vivido pelo estado atualmente, que pode resultar de diversas políticas de transparência e de uma maior disponibilidade de recursos para investimentos nessa área. O conhecimento produzido por nós também carrega essa incompletude e possibilidade de recriação. Assim, toda conclusão é temporária (FREIRE, 2003).

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. **Acesso à Informação:** Aspectos Gerais da Lei. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei>>. Acesso em: 27 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Informação:** Mapa da LAI. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao/mapa-da-lai>>. Acesso em: 27 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)> Acesso em: outubro de 2017.

AKUTSU, L. **Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa:** investigação em portais de governo no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALMEIDA, F. **O bom negócio da sustentabilidade.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr./jun. 2000.

BARBOSA, A. F. et al. Governo Eletrônico: um modelo de referência para sua implementação. In: CONGRESSO ANUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – CATI, 16. , 2004, São Paulo. **Anais...**São Paulo: FGV-EAESP, 2004.

BOAVENTURA, J. M. G. et al. Teoria dos Stakeholders e Teoria da Firma: um estudo sobre hierarquização das funções-objetivo em empresas brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 11, n. 32, p. 289-307, julho/setembro. 2009. Disponível em:

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94712655005>>. Acesso em: 28 de outubro de 2017. ISSN 1806-4892.

BRANDALISE, F.; FELLA, L. J.; ZAMIN, L. M. O contador público no contexto da gestão pública. **RACI - Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU**. Vol. 4 - n. 8, p. 1-17, Jan./ Jun. 2009, Semestral.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: outubro de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Edipro: São Paulo, 1991.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7.185**, de 27 de maio de 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. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Aprova a Parte Geral e as Partes II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 7ª edição do **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Portaria STN nº 840/2016 de 21 de dezembro de 2016. Ministério da Fazenda, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>>. Acesso em: novembro de 2017.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. REPeC – **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, ISSN 1981-8610, Brasília, v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90, jan./mar. 2013.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; **Metodologia da pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Makron, 1996.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice. Hall, 2007.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação**: A Lei 12.527/2011. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/view.php?id=497&chapterid=103>>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRUZ, C.F.; SILVA, L.M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília**, v. 12, n. 3, p. 102 – 115, set./dez. 2009. ISSN: 1984-3925. Disponível em: <[https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/86/pdf\\_1\\_21](https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/86/pdf_1_21)>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

CRUZ, Cláudia F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública.** Rio de Janeiro, vol.46, n.1, p. 153-176, jan./fev. 2012. *On-line version.* ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 05 de outubro de 2017.

DIAS, J.; CAMPOS, S. **Da cultura do sigilo rumo à política da transparência: a Lei de Acesso à Informação e seus princípios estruturantes.** In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam) (Coords.). Acesso à Informação Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 47-90.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista da Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p.23-48, jan. / fev. 2009.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. **The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications.** Academy of Management Review. Ada, v.20, n.1, p.65- 91, 1995.

FERNANDES, C. R.; SILVA, E. J. da; et al. A transparência como desdobramento do princípio constitucional da publicidade na atual Administração Pública brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3384, 6 out. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22743>> Acesso em: 29 nov. 2017.

FIGUEIREDO, V. da S. **Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública.** 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado em Controle de Gestão) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

FRAGOSO, A. R. et al. Normas Brasileiras e Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e o Desafio da Convergência: uma Análise Comparativa – IPSAS e NBCTSP. REPeC-**Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 6, n. 4, art. 6, p. 434-447, out./dez. 2012. ISSN 1981-8610.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach.** Boston: Pitman, 1984.

FREIRE, P; **Educação como Prática da Liberdade.** 27ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2003.

FILHO, M. J. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. ISBN: 8502050923.

FILHO, J. dos S. C. **Manual de Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GEBRAN NETO, João Pedro. Transparência pública. **Ibrajus**. [Revista on-line], Outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=37>>. Acesso em 25 nov. 2017.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Prof. E. R. et al. **O desafio da gestão socialmente responsável e as interações dos stakeholders: um estudo multicase**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 8., 2012, Rio de Janeiro.[on-line]. N.P. 20, 8 e 9 de junho de 2012. ISSN 1984-9354.

HARRISON, J. A.; ROUSE, P.; DE VILLIERS, C. J. Accountability and Performance Measurement: A Stakeholder Perspective. **JCC: The Business and Economics Research Journal**, v. 5, n. 2, p. 243-258, 2012.

HOFFMAN, R. **Estatística para Economistas**. São Paulo, Pioneira, 1998.

HILL, C. et al. **Econometria**. São Paulo: Saraiva, 1999.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAKATO, E.; MARCONI, M. **Técnicas de pesquisa: planejamento, elaboração, análise e interpretação de dados**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LIMA, V. de. **Porque não se avança nas comunicações**. In: SADER, Emir (org.). 10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n.8, p. 5-40, dez. 2007.

LÜDKE, M; ANDRE, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986. 99 p.

MACEDO, N. D. **Iniciação à pesquisa bibliográfica: guia do estudante para a fundamentação do trabalho de pesquisa**. 2ª. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

MADDALA, G. S. **Introdução a econometria**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2003. 345 p.

MANUAL DE PRONUNCIAMENTOS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE DO SETOR PÚBLICO– Termos de Referência, (International Federation of accountants) - **IFAC**.

Traduzido pelo CFC, Brasil, 2010.

MARION, J. C.; DIAS, R.; TRALDI, M. C. **Monografia para os cursos de administração, contabilidade e economia**. São Paulo: Atlas. 2002.

MCIVOR, R.; MCHUGH, M.; CADDEN, C. Internet technologies: supporting transparency in the public sector. **International Journal of Public Sector Management**, v. 15. n. 3, p. 170 – 187, 2002. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09513550210423352>>. Acesso em: 29 de outubro de 2017.

MEGLIORINI, E. Amostragem. In: CORRAR, L. J.; THEÓPHILO, C. R. (Coord.). **Pesquisa Operacional para decisão em Contabilidade e Administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MINAYO, C. de S. (organizadora). **Pesquisa Social; Teoria Método e Criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MITCHELL, K. R.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and really counts. **Academy of Management Review**. Ada, v.22, n.4, p.853-886, 1997.

NOVAIS, M. V. B. R. **Transparência pública aplicada: uma amostragem de referência em municípios da Paraíba**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, Anderson Carvalho de. **Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros: resultados e determinantes**. 2016. Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Viçosa - Campus Florestal; Viçosa - Minas Gerais, 2016.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. In CICLO DE PALESTRAS. Recife: Espaço Jurídico, 2003.

PINHO, J. A. G.; SACAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov-dez, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>> Acesso em: 28 de outubro de 2017.

PINTO, E. C.; CARDOSO JR, J. C.; LINHARES, P. de T. **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 3 (Série: Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3190/1/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol3.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3190/1/livro09_estadoinstituicoes_vol3.pdf)>. Acesso em: 01 de dezembro de 2017.

PLATT NETO, O. A.et. al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**. Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan-mar. 2007.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, Governo Federal. Sobre a transparência pública da União, dos estados e municípios conforme Lei Complementar nº 131/2009 - LC 131.

Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/faleconosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp>> Acesso em: novembro de 2017.

PRADO, O; LOUREIRO, M. R. G. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. **Alcance**, v. 13, n. 3, p. 355-372, set-dez, 2006.

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica**: para alunos de graduação e pós-graduação. 3ª. ed. São Paulo: Edições Loyola, v. 1, 2005.

RÚDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, jul-dez. 2005.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, M. C.; SILVA, J. D. G. *Ranking* de desempenho da execução orçamentária por funções de governo dos 50 municípios mais populosos do Brasil em 2013 e determinação de suas funções significativas. **Interscience Place – Revista Científica Internacional**, v. 10, n. 3, p.136-166, jul./set. 2015.

SILVA, M. de C. D. **Exercício pelo da cidadania**: a transparência como instrumento de controle social. 2011. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, Distrito Federal. 2011. Disponível em: <[http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel\\_44-155\\_156\\_157.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf)> Acesso em: 18 de novembro de 2017.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade Governamental**: Um enfoque administrativo. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SIQUEIRA, F. da S. **Transparência no governo do Estado do Rio de Janeiro**: análise e recomendações. 2016. 70 f. Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas; Rio de Janeiro, RJ, 2016.

SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade Pública**: Um enfoque na Contabilidade Municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUSA, A. F.; ALMEIDA, R. J. **O Valor da Empresa e a influência dos Stakeholders**. São Paulo: Saraiva, 2006.

TORRES, N. **Avaliação de websites e indicadores de e-gov em municípios brasileiros** – relatório final. São Paulo, TeciGov-FGV-SP. 2006. Disponível em <<http://www.sumaq.org/egov/img/publicaciones/5.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2008.

VALIM, R. **O direito fundamental de acesso à informação pública**. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coords.). Acesso à Informação Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 39.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIANNA, H.M. **Pesquisa em educação**: a observação. Brasília: Plano Editora, 2003.

YAZIGI, A. F. **Dinero, política y transparencia**: el imperativo democrático de combatir lá corrupción. In: 9<sup>th</sup>International Anti-Corruption Conference (IACC), 10-15 October, 1999, Durban, South Africa.

## APÊNDICE A

Modelo de investigação proposto pelo autor (2017).

UF do avaliado			
Nome do Município			
População (IBGE, 2012)			
PIB per capita (2012)			
Site oficial localizado			
Data da avaliação			
Quesito de Investigação	Fundamentação Legal	Resposta	Pontos
1- Planejamento Orçamentário: O município apresenta o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)?	Art. 165 da CF/88; Lei 4.320/64; LRF; LC131/09 e Art. 7º da LAI.		
2- Empenhos: O ente divulga os empenhos em tempo hábil e referenciando o número do devido processo vinculado?	LC 131/09; LRF e LAI		
3- Liquidações: O ente divulga as liquidações em tempo hábil e referenciando o número do devido processo vinculado?	LC 131/09; LRF e LAI		
4- Pagamentos: O ente divulga os pagamentos em tempo hábil e referenciando o número do devido processo vinculado?	LC 131/09; LRF e LAI		
5- Receitas: O município declara todos os recursos financeiros que a prefeitura recebe?	LC 131/09; LRF e LAI		
6- Servidores: O portal apresenta alguma lista indicando: nome, cargo, local de lotação, forma de investidura e ainda a remuneração dos servidores, configurando-se na apresentação da folha de pagamento mensal?	LAI		
7- Contratos Administrativos: O site ou portal divulga os contratos celebrados pela administração pública municipal, bem como os extratos dos respectivos contratos e seus termos aditivos, caso existam?	Lei 8.666/93 e LAI		
8- Licitações: O site ou portal pesquisado possui link para obtenção dos editais de licitação, e seus resultados em todas as modalidades?	Lei 8.666/93 e LAI		
9- Convênios: O ente pesquisado oferece link contendo os convênios celebrados com seus respectivos números, concedente, conveniente, data da celebração, publicação, vigência, objeto, justificativa e situação?	LAI		
10- Portarias: O município dispõe sobre a divulgação de dados e informações das portarias publicadas pelos órgãos da administração pública municipal, direta e indireta, em todas as áreas, por meio da Internet?	LAI		
11- Diárias: O site ou portal do município pesquisado apresenta as diárias pagas, indicando o valor, a data, o motivo, o nome e cargo do respectivo servidor que utilizou a verba?	LAI		
12- Passagens: O site ou portal do município em tela apresenta as passagens pagas em viagens realizadas por seus servidores públicos, indicando o valor, a data, o nome e cargo de quem utilizou a verba, o percurso ou itinerário percorrido e o motivo da viagem?	LAI		
13- Demonstrativos de Execução Financeira e Orçamentária: O município através de seu site ou portal da transparência tem divulgado o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), publicando a cada quadrimestre pelo Município. Assim como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) a cada bimestre, de forma que possam ser copiados os arquivos em diversos formatos por	Art. 48 da LRF		

qualquer interessado?			
14- SIC - Serviço de Informação ao Cidadão: O site ou portal da transparência pesquisado possui link ativo de um sistema eletrônico para serviço de informações ao cidadão (e-SIC) onde permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada?	LAI		
15- Horário de Atendimento: Dentro do portal ou site pesquisado, existem informações disponíveis sobre os horários de atendimento ao público?	§ 1º do Art. 8º da LAI		
16- Estrutura Organizacional: Encontra-se disponível no site ou portal analisado, a estrutura organizacional com a descrição da competência de cada unidade e/ou secretaria e nomes dos seus respectivos responsáveis, além de endereço, telefones e horário de atendimento ao público?	§ 1º do Art. 8º da LAI		
17- Link Portal da Transparência: O município pesquisado possui um link do portal da transparência ativo, ou seja, funcionando?	LAI		
18- Link Diário Oficial do Município: O município investigado possui no seu site, um link do Diário Oficial de seu respectivo Poder Executivo, aonde é feita a publicação de todos os atos?	CF/88 e LAI		
19- Atualização: O site ou portal da transparência analisado recebeu atualização no mês de Agosto de 2017?	§ 3º do Art. 8º da LAI		
Pontuação Total			

## ANEXO A

Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, 2015).

<b>GERAL</b>
<b>1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?</b>
<b>2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?</b>
<b>RECEITA</b>
<b>3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?</b>
<b>DESPESA</b>
<b>4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:</b>
<i>Valor do empenho</i>
<i>Valor da liquidação</i>
<i>Valor do Pagamento</i>
<i>Favorecido</i>
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>
<b>5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:</b>
<i>Íntegra dos editais de licitação</i>
<i>Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)</i>
<i>Contratos na íntegra</i>
<b>6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?</b>
<i>Modalidade</i>
<i>Data</i>
<i>Valor</i>
<i>Número/ano do edital</i>
<i>Objeto</i>
<b>RELATÓRIOS</b>
<b>7 - O site apresenta:</b>
<i>As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior</i>
<i>Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses</i>
<i>Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses</i>
<i>Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes</i>
<b>8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?</b>
<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA</b>
<b>SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC</b>
<b>9 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial</b>
<i>Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?</i>
<i>Há indicação do órgão?</i>
<i>Há indicação de endereço?</i>
<i>Há indicação de telefone?</i>

*Há indicação dos horários de funcionamento?*

**SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC**

**10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?**

**11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?**

**12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?**

**DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO**

**13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?**

**14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?**

**BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA**

**15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?**

*(Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF no RE com Agravo ARE 652777)*

**16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?**

*Esse item é considerado como uma boa prática de transparência.*

**ANEXO B – Instrumento de investigação da (ENCCLA, 2015) utilizado pelo MPF para construção de um ranking de transparência.**

PONTO AVALIADO	FUNDAMENTO	RESPOSTA	PONTOS	%	PONTOS AVALIAÇÃO	NOTA AVALIAÇÃO
<b>IDENTIFICAÇÃO DO ENTE PÚBLICO</b>						
Tipo de avaliação						
UF do avaliado						
Nome do Município						
IBGE do Município						
Site do ente avaliado						
Link para realização de pedidos de forma eletrônica (e-SIC, Formulário eletrônico), <b>se existir</b>						
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADOR</b>						
Nome Avaliador						
E-mail avaliador						
Data avaliação						
<b>TRANSPARÊNCIA ATIVA</b>						
1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	(Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)		2	2%		
2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	(Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)</b>		2	2%		
<b>RECEITA</b>						
3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	(art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10) - <b>NÃO HAVENDO ALGUM DOS REFERIDOS ATRIBUTOS, CONSIDERAR NÃO.</b>		10	10%		
<b>DESPESA</b>						
4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:	(Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010)					
Valor do empenho		4	4%			
Valor da liquidação		3	3%			
Valor do Pagamento		4	4%			
Favorecido		4	4%			
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>						
5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)					
Íntegra dos editais de licitação		4	4%			
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)		3	3%			
Contratos na íntegra		3	3%			
6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010) - <b>RESPONDER SIM A TODOS OS ITENS SE TIVER EDITAL NA ÍNTEGRA (QUESTÃO 6)</b>					
Modalidade		1	1%			
Data		1	1%			
Valor		1	1%			
Número/ano do edital		1	1%			
Objeto		1	1%			
<b>RELATÓRIOS</b>						
7 - O site apresenta:	(Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)					
A prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior		2	2%			
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses		3	3%			
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses		3	3%			
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes		2	2%			
8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	(Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)</b>		2	2%		
<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI</b>						
<b>SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC</b>						
9 - possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11					
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?		1	1%			
Há indicação do órgão		1	1%			
Há indicação de endereço		1	1%			
Há indicação de telefone		1	1%			
Há indicação dos horários de funcionamento		1	1%			
<b>SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC</b>						
10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	(Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11)		8	8%		
11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	(Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011)		7	7%		
12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	(Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11)		5	5%		
<b>DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO</b>						
13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)</b>		2	2%		
14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. <b>Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)</b>		2	2%		

BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA						
15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF RE com Agravo ARE 652777		10	10%		
16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência. <a href="http://transparencia.gov.br">http://transparencia.gov.br</a> , <a href="http://www.transparencia.mpf.mp.br/">http://www.transparencia.mpf.mp.br/</a>		5	5%		
<b>TOTAL</b>			<b>100</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONSIDERAÇÕES DO AVALIADOR</b> Comentários Livres						