



Análise dos Portais de Transparência dos Municípios Paranaenses que compõem a AMERIOS – Associação dos Municípios Entre Rios

Resumo

A *accountability* é abordada sob diversos aspectos, entre eles a transparência das informações prestadas pelo gestor público. A legislação brasileira estabelece a obrigatoriedade da evidencição das informações governamentais, mas algumas pesquisas têm revelado que no Brasil, nem todas as normas legais são cumpridas. O objetivo da pesquisa é verificar o cumprimento das determinações sobre transparência propostas pela Lei de Transparência e pela Lei de Acesso à Informação, nos portais do Poder Executivo dos municípios paranaenses que fazem parte da AMERIOS, caracterizada por agrupar pequenos municípios. A análise foi realizada sobre o conteúdo e sítio eletrônico dos portais. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva, que utilizou a pesquisa documental como procedimento para coletar os dados. No comparativo por bloco de transparência, ficou evidenciado que as informações a respeito do sítio eletrônico, despesas e diárias, são os mais divulgados, enquanto que o bloco de transferências é o de menor divulgação. Quanto ao ranking de transparência, os percentuais de divulgação dos municípios oscilaram entre 11,67% e 91,67%. Na avaliação geral dos portais, a média de itens atendidos por portal foi de 40 que corresponde a 67,34% do total de 60 itens obrigatórios. Durante toda a discussão dos achados são trazidos outros estudos, de amostras diferentes, para comparar os resultados. Conclui-se que, mesmo os pequenos municípios, não estão cumprindo todas as normas legais brasileiras, dando margem às críticas sobre os elementos da transparência pública. A falta de fiscalização e punição, talvez seja a causa do não cumprimento integral da legislação.

Palavras-chave: *Accountability*; Portal de transparência; Gestão Pública; Municípios.

Linha Temática: Outros temas relevantes em contabilidade (Contabilidade Pública Governamental)



1 Introdução

A administração pública vem passando por profundas mudanças, ganhando cada vez mais espaço nos meios de comunicação pelos seus atos realizados. A administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Administrar é gerar os serviços públicos; significa não só prestar serviço executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil (Kohama, 2010, p.09).

Com o avanço das informações e com o intuito de melhorar a fiscalização, criou-se a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Transparência, que tem como objetivo regulamentar e garantir a todos o acesso a informações dos atos praticados pela administração pública, tais como licitações, despesas, gastos com folhas de pagamento, contratos, obras, transferências etc. Para isso se faz necessário que o órgão público mantenha em seu site um portal de fácil acesso contendo todas as informações que a Lei exige.

Em vista disso, esse aumento de publicidade de informações da gestão pública na mídia ganhou notoriedade depois da criação de Lei n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal com destaque para o capítulo IX sobre “Transparência, Controle e Fiscalização” e em 2012 entra em vigor a Lei n.º 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, com a finalidade de regulamentar o acesso à informação, previsto no art. 5º, XXXIII, no Art. 37, §3º, II, e no Art. 216, §2º da Constituição da República de 1988, que tratam respectivamente de um direito e garantia fundamental, de natureza individual e coletiva.

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU, 2017), a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade. Uma gestão pública transparente permite informações à sociedade, para colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Assim, a cada dia o papel da transparência vem ganhando status de controle social, não basta apenas disponibilizar dados na internet. A transparência vai além do que simplesmente publicar dados, pois facilita o acesso de qualquer cidadão aos dados sobre dinheiro e serviço prestados referentes aos órgãos públicos em tempo real, permitindo fazer análise e acompanhamento dos mesmos por meio da fiscalização. Sacramento e Pinho (2004), afirmam que ela contribui para redução da corrupção e torna as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democrática.

Segundo Platt, Cruz, Ensslin & Ensslin (2007), a transparência pode ser formada por três elementos ou dimensões: publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisão. Na publicidade, é importante que a divulgação e o acesso estejam disponíveis para qualquer cidadão a qualquer hora. Considera-se compreensibilidade a linguagem e apresentação de forma clara e acessível há qualquer cidadão. Utilidade para decisão requer informações relevantes e confiáveis. Porém, não basta apenas disponibilizar dados na internet, já que a publicação é apenas um dos elementos da transparência.

Raupp e Pinho (2013) concluíram que o conjunto dos portais eletrônicos de câmaras localizadas em municípios catarinenses demonstra ausência de capacidade de viabilizar a construção das dimensões da *accountability*. Os portais verificados assumem mais um perfil de murais eletrônicos do que espaços de construção da transparência. Eles respondem a um requerimento, impulso da modernidade expresso por um imperativo tecnológico dominante, porém não contribuem para o desenvolvimento da transparência.



Staroscky, Nunes, Lyrio & Lunkes (2014), estudando os portais dos municípios que fazem parte da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), de Chapecó, no Estado de Santa Catarina, utilizaram um método de pesquisa que se mostrou eficaz para estabelecer o nível de transparência dos portais municipais analisados. No entanto, os resultados da pesquisa demonstraram que os portais municipais ainda estão aquém do desejado, em termos de transparência pública. Visto que ainda há um longo caminho a percorrer até os níveis desejados de transparência no setor público, mas os primeiros passos já foram dados. Constatando ainda que compete aos gestores públicos incentivar a divulgação das informações além do que é solicitado, ou melhor, trabalhar para que a cultura do setor público seja de divulgar as informações não por obrigações legislativas, mas pelo dever de informar o cidadão sobre o andamento da gestão governamental.

Alguns estudos estão se preocupando com a questão da transparência nos portais dos municípios, a maioria deles foca em municípios maiores e tem encontrado resultados que não condizem com o que a norma legal estabelece (Raupp, Andrade & Pinho, 2015). No Estado do Paraná, composto por 399 municípios (IBGE, 2017), já foi realizado um levantamento nos municípios com mais de 100.000 habitantes, por Souza e Peixe (2017), confirmando que nem tudo que é obrigatório está sendo divulgado. Mas restou a dúvida sobre a generalização desse fato ou a característica de amostra de acerca de municípios maiores.

Assim, esta pesquisa tem por objetivo verificar como está o atendimento às determinações da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência, por parte do poder executivo dos municípios que fazem parte da Associação dos Municípios de Entre Rios (AMERIOS).

No total são 32 pequenos municípios, localizados na região noroeste do Paraná, a grande maioria deles com menos de 20.000 habitantes. Procurou-se analisar os portais de transparência quanto ao conteúdo e quanto ao sítio eletrônico, além de consolidar as informações levantadas a fim de gerar um ranking classificatório da transparência dos municípios.

Esta pesquisa aborda a divulgação nos portais públicos, como parte da transparência que se espera dos governos e como uma das dimensões do conceito maior de *accountability*.

2 Referencial Teórico

Segundo Mota (2006) o termo *accountability* tem gerado muita controvérsia no Brasil e embora na “situação geral” do Brasil ela seja de fraca, cabe destacar os investimentos maciços em tecnologia da informação realizados pelo governo federal, e a enorme quantidade de informações disponibilizadas nos portais públicos. Para o autor, a *accountability* “consiste na relação obrigacional que determina quem recebeu um encargo de alguém e deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurada alguma irregularidade, estará sujeito a sanção”. Segundo Paludo (2010), refere-se à contrapartida do poder de tomar decisões e de utilizar recursos públicos, refere-se à prestação de contas.

De acordo com Amaral (2007), *accountability* é conceituada sob diversas dimensões, que se relacionam direta ou indiretamente ao fornecimento de informações, por parte de um órgão aos seus interessados, bem como as possibilidades que o acesso aos dados proporciona, seguindo os conceitos fundamentais que estão pautados na transparência pelo provimento de informações e a consequência de estar acessível a quem desejar. Como solução, busca-se não só fortalecer os controles, mas também despertar a consciência da correta utilização dos



recursos e da necessidade de prestação de contas transparentes. O controle social também exerce importante papel neste contexto.

Accountability, na esfera pública, possibilita o aprimoramento das instituições, no que se refere ao desempenho dos programas de governo, transparência e responsabilidade perante a sociedade e em relação ao âmbito privado, ela não se condiciona aos cidadãos e controle social, no entanto, sofre influência representativa deste grupo (Abrucio & Loureiro, 2006).

A entidade norte americana equivalente ao nosso Tribunal de contas da União (TCU), embora com atribuições, estrutura e poderes diferentes, é conhecida como *United States Government Accountability Office* (GAO) e trata o tema de forma bastante diversa e bem mais abrangente, ao afirmar que os princípios da transparência e da *accountability* no uso dos recursos públicos são peças chave no processo de governo daquele país (ANPAD, 2009).

Ao aplicar a política de transparência a administração pública possibilita que o cidadão comum acompanhe o que acontece na gestão pública e analise os procedimentos de seus representantes favorecendo o crescimento da cidadania, tornado as informações mais claras que serão divulgadas ao público. Transparência, segundo Koppell (2005) é a mais importante categoria da *accountability* como instrumento para avaliar o desempenho organizacional, um requisito-chave para todas as outras dimensões. A transparência refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento.

Icerman e Sinason (1996) examinaram a *accountability* governamental nos Estados Unidos e verificaram que havia aumento das informações divulgadas por entes da administração pública, sobretudo com o objetivo de obter legitimidade; quanto aos cidadãos, esses têm aumentado sua capacidade de acompanhamento dos programas e informações divulgadas para assegurar que as políticas definidas estão sendo cumpridas; porém, os autores afirmam que ainda permanece uma assimetria entre as informações divulgadas pelo governo e o que os cidadãos esperam.

Além do mais, o GAO expressa com grande clareza a responsabilidade atribuída aos agentes públicos de exercerem suas funções e prestarem os serviços públicos que lhes são cometidos de forma eficiente, efetiva, ética e justa, sem descuidar de atingir os objetivos dos programas governamentais. GAO (2003), alerta que auditorias de alta qualidade são primordiais para a *accountability* do governo, propiciando uma ligação pública e transparente entre recursos empregados juntamente com os resultados obtidos pelos programas governamentais.

No Brasil os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), exigência de transparência da gestão fiscal “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal” (LRF, 2000). Contudo pode incluir neste cenário e pontuar a grande influência da internet considerada hoje um dos principais e influentes meios de comunicação da atualidade. Assim, o tema tem ganhando destaque no cenário nacional e internacional exatamente porque estimula o controle social, constituindo mecanismos de combate à corrupção e de fortalecimento da gestão fiscal (Ferreira, 2014).

Esta pesquisa tratou especificamente da evidenciação de informações obrigatórias, de caráter normativo, no Brasil. Nessa perspectiva, estudos anteriores relacionados ao tema e que utilizaram amostras brasileiras de portais de transparência são relevantes para este estudo.



Um crescente número de publicações procurou avaliar os portais de transparência dos entes públicos. Diversos estudos avaliaram portais de prefeituras municipais (Costa, Leite, & Campos, 2014; Raupp, Abreu & Silva, 2014; Staroscky et al., 2014; Figueiredo & Gazoni, 2016; Fabre, Bornia & Borgert, 2017), de governos estaduais (Sales, 2012; Resende & Nassif, 2015; Abdala & Torres, 2016) e do Governo Federal (Nazário, Silva & Rover, 2012; Prado, Ribeiro & Diniz, 2012; Freire, 2014). Outros se ativeram aos portais do Poder Judiciário (Melo & Gomes, 2016) e do Poder Legislativo (Raupp & Pinho, 2013; Raupp, 2014; Raupp & Pinho, 2014; Raupp, Andrade & Pinho, 2015; Fabre, Rosa & Bornia, 2016) e também de municípios com mais de 50.000 habitantes do Paraná (Souza & Peixe 2017).

Vale lembrar que todos os municípios estão compreendidos entre os entes submetidos às disposições da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011 e, portanto, à obrigatoriedade de manter portais de transparência.

Pinho (2006) abordou o tema *accountability*, em sua investigação verificou a presença da *accountability* em nove portais de governos estaduais e municipais no Brasil; seus resultados revelaram um estado ainda incipiente do uso dos recursos tecnológicos de comunicação para divulgação de informações acerca da atuação governamental, evidenciando a forte presença ainda de uma estrutura de Estado autoritária, centralizadora e resistente à participação popular; esses resultados convergem para a literatura internacional que mostra resultados modestos na utilização dos recursos tecnológicos de comunicação no setor público.

Pesquisando as câmaras de vereadores nas capitais brasileiras e utilizando a teoria da evidencição (*disclosure*), Fabre, et al. (2016), por meio dos portais oficiais, comprovaram a falta de transparência dos atos do legislativo e a insignificante promoção da participação popular, confirmando o clamor social por maior transparência, *accountability* e evidencição dos atos praticados pelos gestores em todos os setores públicos brasileiros.

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

Investigando a prestação de contas do poder executivo de alguns municípios de Santa Catarina, Raupp e Pinho (2014) constataram que é baixa a prestação de contas à sociedade através dos portais, ocorrendo somente 24% do cumprimento da legislação. Concluindo que os portais das amostras estão sendo utilizados apenas como mural eletrônico e não como promotores de incentivo ao exercício da cidadania.

Em estudo realizado em cinquenta e oito municípios catarinenses, Fabre (2017), propôs um instrumento de coleta de dados, utilizando a teoria da evidencição (quanto ao *disclosure* obrigatório), a *accountability* (quanto à prestação de contas dos gestores municipais) e a transparência (quanto à divulgação das informações e os interesses dos cidadãos). Utilizando esse mesmo instrumento, os autores Fabre, Bornia e Borgert (2017), concluíram que os indicadores de *disclosure* obrigatórios, demonstraram que nenhum município da amostra cumpriu a totalidade das obrigações legais de divulgação.

Os autores Souza e Peixe (2017), investigando os portais de transparência dos municípios paranaenses com mais de 50.000 habitantes, com uma amostra de trinta e cinco municípios, aplicando um protocolo de observação contendo cinquenta e três itens, permitiu



verificar que não ocorre cumprimento pleno de determinações legais básicas e que há espaço para aperfeiçoamento.

Assim, alguns estudos já verificaram que nem tudo que é estabelecido em norma legal está sendo cumprido na íntegra. Mas como as amostras utilizadas são de órgãos públicos com estruturas maiores, cabe ainda aprofundar essas conclusões em municípios pequenos, os quais são o foco desta pesquisa.

3 Metodologia

O propósito desta pesquisa foi analisar o grau de cumprimento, por todos os 32 municípios paranaenses que fazem parte da AMERIOS – Associação dos Municípios Entre Rios, das determinações sobre transparência propostas pela Lei de Transparência e pela LAI. Os municípios pertencentes a essa região se caracterizam por serem pequenos (30 deles tem menos de 20.000 habitantes).

A pesquisa e identificação dos portais da transparência dos municípios aconteceram através do site do Google (<http://www.google.com>), sendo que a pesquisa foi feita com a seguinte expressão padrão “Prefeitura Municipal de [nome do município]”. Cruz (2011) utilizou a mesma expressão para realizar sua pesquisa; além do mais, Paiva e Zuccolotto (2009) enfatizam que essa seria a forma com que um cidadão, que não possui conhecimento técnico, iria realizar a pesquisa para encontrar o site do seu município. A Tabela 1 apresenta a relação dos municípios e seus respectivos sítios eletrônicos.

Tabela 1
Municípios Pesquisados

Município	Endereço do portal	Município	Endereço do portal
Alto Paraíso	www.altoparaíso.pr.gov.br	Japurá	www.japura.pr.gov.br
Alto Piquiri	www.altopiquiri.pr.gov.br	Jussara	www.jussara.pr.gov.br
Altônia	www.altonia.pr.gov.br	Maria Helena	www.mariahelena.pr.gov.br
Brasilândia do Sul	www.brasilandiadosul.pr.gov.br	Mariluz	www.mariluz.pr.gov.br
Cafetal do Sul	www.cafetaldosul.pr.gov.br	Nova Olímpia	www.novaolimpia.pr.gov.br
Cianorte	www.cianorte.pr.gov.br	Perobal	www.perobal.pr.gov.br
Cidade Gaúcha	www.cidadegaucha.pr.gov.br	Pérola	www.perola.pr.gov.br
Cruzeiro do Oeste	www.cruzeirodoeste.pr.gov.br	Rondon	www.rondon.pr.gov.br
Douradina	www.douradina.pr.gov.br	São Jorge do Patrocínio	www.sjpatrocinio.pr.gov.br
Esperança Nova	www.esperancanova.pr.gov.br	São Manoel do Paraná	www.saomanoeldoparana.pr.gov.br
Francisco Alves	www.franciscoalves.pr.gov.br	São Tomé	www.saotome.pr.gov.br
Guaporema	www.guaporema.pr.gov.br	Tapejara	www.tapejara.pr.gov.br
Icaraíma	www.icaraima.pr.gov.br	Tapira	www.tapira.pr.gov.br
Indianópolis	www.indianopolis.pr.gov.br	Tuneiras do Oeste	www.tuneirasdoeste.pr.gov.br
Iporã	www.ipora.pr.gov.br	Umuarama (Sede)	www.umuarama.pr.gov.br
Ivaté	ivate.pr.gov.br	Xambrê	www.xambre.pr.gov.br

Nota. Elaborado a partir das estimativas da população residente publicadas pelo IBGE (2017).

O modelo de investigação utilizado aqui foi o proposto por Cruz (2010, p.82):



Ao navegar pela homepage, o conteúdo era acessado a partir do mapa do site; quando a homepage não continha mapa do site, a busca era feita a partir dos links existentes na página principal; as informações não localizadas eram buscadas por meio do serviço de busca, caso esse fosse disponibilizado no site.

Durante a pesquisa os sites que estavam fora do ar, apresentavam problemas de acesso ou estavam “em construção”, foram acessadas três vezes, com o propósito de assegurar que todos os municípios apresentassem portais da transparência no período em que foi realizada a coleta de dados. Então, foi realizada uma navegação por todos os itens dos menus em busca de informações seguindo o protocolo de observação. A coleta de dados foi realizada em outubro e novembro de 2017.

A alegação de conhecimento (ou suposição filosófica) se aproxima mais da pós-positivista por se procurar observar e mensurar a realidade objetiva que existe no mundo “lá fora” e por se desenvolver uma medida numérica de observação. Ainda de acordo com Creswell (2010), há três decisões essenciais no processo de elaboração de uma pesquisa: a alegação de conhecimento, a estratégia de investigação e o método de coleta e análise de dados. Quanto à estratégia de investigação, caracteriza-se com um levantamento.

Já o método de coleta e análise dos dados empregados foi o de coleta por observação. A observação sistemática utiliza-se de instrumentos para coleta dos dados, é realizada em condições controladas e constitui um procedimento objetivo utilizado para responder a propósitos já preestabelecidos (Gil, 1994; Lakatos; Marconi, 2004).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e com procedimentos documentais, mais especificamente de levantamento de dados em portais oficiais de governos municipais.

Autores como Costa, et al. (2014), Raupp, et al. (2014), Staroscky et al. (2014), Figueiredo e Gazoni (2016), Fabre, et al. (2017), testaram instrumentos de pesquisa já desenvolvidos anteriormente. Para essa pesquisa foi utilizado o Formulário de Observação de *Disclosure* Obrigatório para Portais de Transparência, de Fabre (2017), a escolha foi embasada nos testes estatísticos já realizados no instrumento por Fabre, et al. (2017), que revelaram que o mesmo mede o traço latente para o qual foi desenvolvido (a transparência dos portais públicos). Além de ser o instrumento mais atualizado em relação a legislação vigente no Brasil, sobre obrigações de divulgação nos portais de transparência públicos.

O formulário possui 60 itens, todos extraídos das normas vigentes, que consideram essas informações obrigatórias. Oito blocos principais compõem o instrumento de pesquisa, sendo eles: sítio eletrônico (8 itens foram pesquisados), despesas (11 itens), diárias (9 itens), receita (9 itens), informações financeiras (5 itens), licitações (4 itens), transferências (8 itens) e remuneração dos servidores (6 itens). Para cada bloco foi calculado um escore, sendo que a soma de todos define o escore total do município pesquisado (Fabre, 2017).

4 Análise dos Resultados

Para melhor identificação os resultados da pesquisa foram subdivididos em duas partes. A primeira apresenta os resultados de cada item avaliado. A segunda parte dispõe o ranking dos municípios conforme seu grau de atendimento aos itens pesquisados.

Esta avaliação foi realizada a partir da verificação do cumprimento ou não cumprimento dos itens. Assim, os percentuais apresentados nos resultados correspondem ao grau de cumprimento desses itens por parte dos municípios, portais de transparência.



4.1 Conteúdos dos portais

Conforme Tabela 2 verificam-se elevados percentuais de divulgação de dados acerca da execução orçamentária, sendo que há maior dos municípios atendem mais à publicação de dados da despesa (85%, em média) do que da receita (67%, em média).

Quanto à receita, os itens com maiores frequências de atendimento à legislação são o valor da arrecadação e a data da posição da receita (ambos 93%). Informações sobre execução do orçamento da despesa foram as menos frequentes (em 62% dos casos).

Tabela 2
Avaliação do conteúdo do portal disponibilizado pelos municípios

Item	Assunto	Número de Municípios	% de Municípios
Itens referente ao sítio eletrônico		32	85,93
1	Nome do domínio “município.uf.gov.br”	32	100,00
2	Ferramenta de busca	32	100,00
3	Seção “Fale Conosco”	25	78,12
4	Seção “Perguntas mais Frequentes”	8	25,00
5	Acesso livre	32	100,00
6	Acessibilidade	30	93,75
7	Gravação de relatório	30	93,75
8	Nome do link estático para acesso	31	96,87
Itens referente ao conteúdo das despesas		32	85,22
9	Data em que ocorreu despesa	31	96,87
10	Valor do empenho, liquidação e pagamento.	31	96,87
11	Número de processo da execução	31	96,87
12	Classificação orçamentária	27	84,37
13	Identificação da pessoa física/jurídica beneficiária	31	96,87
14	Procedimento licitatório realizado	31	96,87
15	Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	31	96,87
16	Unidade gestora	30	93,75
17	Execução do orçamento da despesa	20	62,50
18	Balanço orçamentário da despesa	18	56,25
19	Demonstrativo da despesa	19	59,37
Itens referentes às diárias		32	84,72
20	Classificação orçamentária	19	59,37
21	Nome do servidor	29	90,62
22	Cargo	27	84,37
23	Destino	29	90,62
24	Período da viagem	29	90,62
25	Número de diárias	27	84,37
26	Valor da diária	26	81,25
27	Total das diárias	29	90,62
28	Motivo da viagem	29	90,62
Itens referentes às receitas		32	67,01
29	Data da posição	30	93,75
30	Unidade gestora	27	84,37
31	Natureza da receita	28	87,50
32	Valor da previsão	6	18,75
33	Valor do lançamento	24	75,00
34	Valor da arrecadação	30	93,75
35	Execução do orçamento da receita	16	50,00
36	Balanço orçamentário da receita	16	50,00
37	Demonstrativo da receita	16	50,00

Itens referentes às informações financeiras	32	68,12
38 Plano Plurianual – PPA	24	75,00
39 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	24	75,00
40 Relatório Resumido da Execução Orçamentária	23	71,87
41 Relatório de Gestão Fiscal	21	65,62
42 Balanço anual do exercício	17	53,12
Itens referentes às licitações	32	61,71
43 Informações dos procedimentos licitatórios	30	93,75
44 Contratos	29	90,62
45 Compras Diretas	7	21,87
46 Convênios	13	40,62
Itens referentes às transferências	32	34,37
47 1 - Transferências da União	0	0
48 1.1 - Valores entregues pela união	11	34,37
49 1.2 - Valor arrecado no período e até o período	11	34,37
50 1.3 - Mês de arrecadação	11	34,37
51 2 - Transferências do Estados	0	0
52 2.1 - Valores entregues pelo Estado	11	34,37
53 2.2 - Valor arrecado no período e até o período	11	34,37
54 2.3 - Mês de arrecadação	11	34,37
Itens referentes aos servidores	32	74,37
55 Remuneração	30	93,75
56 Subsídios recebidos	30	93,75
57 Graduação	0	0
58 Função	28	87,50
59 Auxílios	20	62,50
60 Proventos de aposentadoria / Pensões	11	34,37

Nota. Dados da pesquisa (2017)

No grupo de itens de informações financeiras, a média de divulgação foi de 68%. Os mais frequentes foram os Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em 75% dos casos, e os relatórios de gestão fiscal, em 71% dos casos. Por outro lado, apenas 53% divulgam o balanço anual do exercício.

O item com menor grau de atendimento foi em relação a graduação do servidor, que não foi localizado em nenhum portal (0%). Merecem destaque três itens que apresentaram cumprimento por todos os portais pesquisados (100%): nome do domínio “município.uf.gov.br”, ferramenta de busca e acesso livre.

Dentre os municípios pesquisados todos divulgam informações relativas ao grupo de itens de despesas, exceto o portal de Ivaté, que por apresentar problemas no ato da pesquisa somente apresenta relatório de despesas segundo as categorias econômicas.

Os resultados apresentados na Tabela 2 evidenciam que, apesar de ser obrigatória a divulgação de todos os itens elencados na pesquisa, em média 69,27% dos municípios estão atendendo as exigências. Pesquisas anteriores como as de Amaral (2007), Raupp (2014), Costa et al. (2014) e Fabre et al. (2017), que observaram o poder executivo de municípios maiores, já apontaram que as normas legais voltadas à divulgação de dados nos portais não estão sendo cumpridas em sua totalidade. Essa pesquisa, que foi realizada em municípios pequenos, também confirmou esse fato, levando ao descrédito quanto a aplicação e fiscalização das normas jurídicas brasileiras.

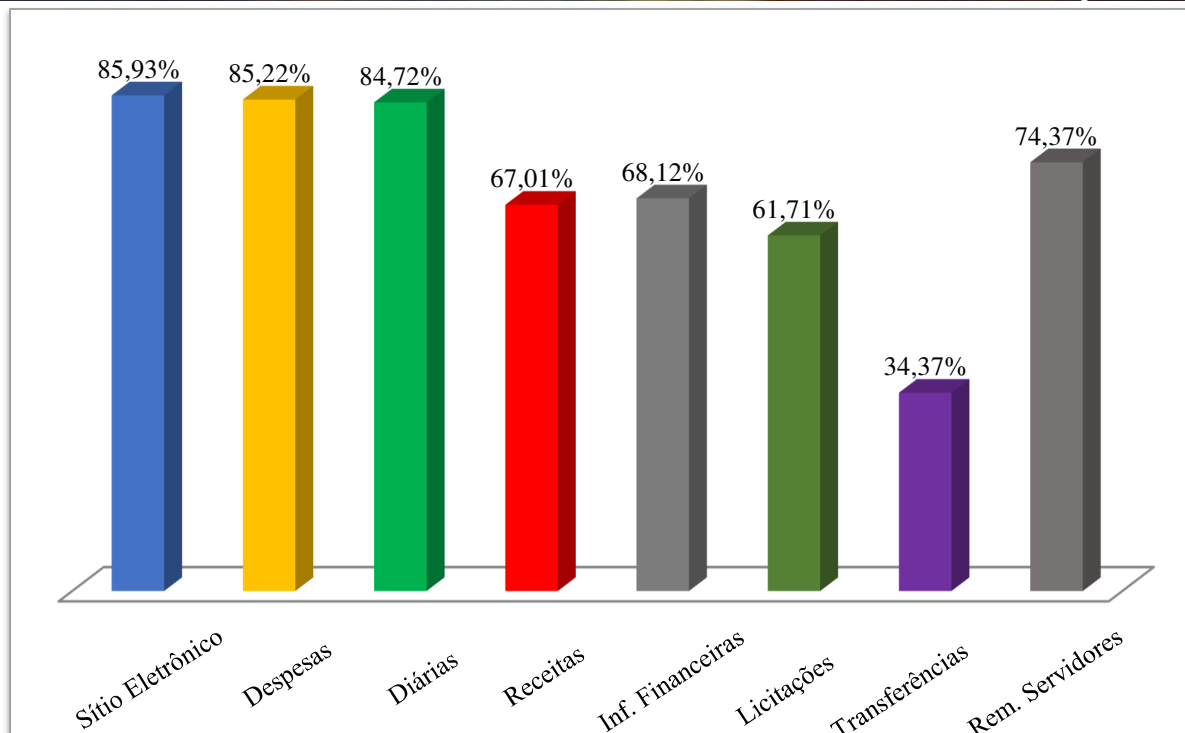


Figura 1. Comparativo dos blocos de transparência
 Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Na Figura 1 ficou evidenciado que as informações a respeito do sítio eletrônico (85,93%), despesas (85,22%) e diárias (84,72%) obtiveram melhores resultados em comparação aos outros blocos consultados, ficando o bloco de transferências (34,37%) com menor percentual de atendimento durante a pesquisa.

No estudo de Fabre, et al. (2017), as informações a respeito do sítio eletrônico (93,75%), despesas (80,40%) e licitações (84,05%) obtiveram melhores resultados em comparação aos outros blocos consultados, ficando o bloco de transferências (45,25%) e remuneração de servidores (45,97%) com os menores percentuais de atendimento durante a pesquisa.

Assim como na pesquisa realizada por Souza e Peixe (2017), que utilizaram um protocolo de observação com 53 itens para avaliação dos portais, diferente do que foi proposto pelo formulário de pesquisa elaborado por Fabre (2017) que foi aplicado neste artigo, assim as informações publicadas pelo autor a respeito das receitas (90%), despesas (98%) e sítio eletrônico (77%) foram os melhores resultados obtidos em comparação aos outros blocos consultados, ficando as licitações (71%) e as informações financeiras com (70%) com os menores percentuais de atendimento durante a pesquisa, concluindo que em média, 84% dos itens, foram disponibilizados pelos municípios nos portais.

4.2 Ranking dos portais de transparência

Na Tabela 3 foram relacionados os portais em ordem decrescente de acordo com o cumprimento do total dos grupos de itens avaliados. Os três portais mais bem classificados foram os de Jussara, Mariluz e Umuarama (todos com 91,67%). Por outro lado, ficaram com



menores percentuais de cumprimento dos itens avaliados os portais de transparência de Rondon (41,67%), Iporã (26,67%) e Ivaté (11,67%).

Nessa avaliação geral dos portais, a média de itens atendidos por portal foi de 40, que corresponde a 67,34% do total de 60 itens obrigatórios, oscilando entre os extremos de 11,67% e 91,67%. Estes resultados corroboram com os encontrados por Fabre, et al. (2017), que utilizaram o mesmo procedimento de pesquisa para analisarem os municípios de Santa Catarina e afirmaram que em média, apenas 67% dos itens, foram disponibilizados pelos municípios nos portais.

Tabela 3
Ranking dos portais quanto ao cumprimento geral dos itens avaliados

Município	Nº de itens atendidos	% de cumprimento
Jussara	55	91,67
Mariluz	55	91,67
Umuarama (sede)	55	91,67
Pérola	52	86,67
Indianópolis	51	85,00
Francisco Alves	49	81,67
Maria Helena	49	81,67
São Jorge do Patrocínio	49	81,67
Japurá	46	76,67
Tapejara	46	76,67
Tapira	46	76,67
Xambrê	45	75,00
Nova Olímpia	44	73,33
Altônia	43	71,67
Douradina	43	71,67
Tuneiras do Oeste	42	70,00
Brasilândia do Sul	41	68,33
Guaporema	41	68,33
Alto paraíso	40	66,67
Cianorte	40	66,67
Perobal	40	66,67
Esperança nova	39	65,00
Cafezal do Sul	38	63,33
Alto Piquiri	34	56,67
Cidade Gaúcha	34	56,67
São Tomé	34	56,67
São Manoel do Paraná	33	55,00
Cruzeiro do Oeste	31	51,67
Icaraíma	30	50,00
Rondon	25	41,67
Iporã	16	26,67
Ivaté	7	11,67
Média geral	40,4	67,34

Nota. Dados da pesquisa (2017).



Durante a navegação foi possível observar que alguns itens elencados são encontrados no mesmo relatório; alguns links são disponibilizados, mas não estão sendo alimentados (através do sistema são verificadas as abas de pesquisa, porém não existem dados alimentados em todas); dependendo do ente da federação as transferências (recebidas) podem ser limitadas; alguns entes seguem a orientação da CGU (2016) e utilizam o banner Portal de Transparência e o banner Acesso à Informação para remeter o usuário ao mesmo banco de dados (portal único).

A transparência dos atos e fatos públicos se mostrar de várias formas, mas a evidenciação obrigatória (imposta pelas normas legais) faz com que o cidadão tenha o mínimo de informações para melhor fiscalizar os recursos que destina aos órgãos públicos. Não há dúvida de que a LRF foi um marco na história do Brasil, mas a normatização mais eficaz relacionada à transparência pública, visando à promoção da participação popular, iniciou a partir de 2005 e tem seu marco também em 2011, com a LAI, que vêm a cada dia proporcionando mudanças culturais nos brasileiros e acesso à informação pública e a transparência não garantem o correto funcionamento da atividade pública, mas sem eles é improvável que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável.

1 CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo demonstrar se os Municípios da AMERIOS, no noroeste do Paraná, estão cumprindo adequadamente as normas de publicação da Lei da Transparência conforme determina a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.

Partindo da análise desenvolvida, de acordo com Platt et al. (2004) intui-se que a transparência pressupõe três elementos ou dimensões: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. Cada elemento complementa e interage com os outros para que a transparência seja plenamente propiciada. Foi utilizado como apoio leis que tratam da lei da transparência, bem como livros e artigos publicados sobre o assunto, baseado firmemente na pesquisa para identificar a porcentagem de municípios que estão cumprindo a lei da transparência de acordo como que ela exige.

As Prefeituras que compõem a AMERIOS, por serem órgãos públicos estão acompanhando essa evolução. Desta forma, através das informações analisadas se chega à conclusão sobre a transparência ativa: o Portal da Transparência da maioria das cidades pertencentes a AMERIOS está em funcionamento, entretanto, assim como nos estudos de Pinho (2006), Amaral (2007), Raupp (2014), Costa et al. (2014), e Fabre, et al. (2017), não são satisfeitas todas as exigências legais, proporcionando margem a críticas sobre os elementos da transparência pública. A falta de fiscalização e punição, talvez seja a causa do não cumprimento integral da legislação.

Hoje há muita informação no portal de transparência, que pode gerar desinformação, além de desestimular a pessoa a continuar consultando no portal. O site oficial tem que atrair o cidadão e facilitar seu acesso. Fazer um portal simples, objetivo, organizado e o mais transparente possível, para que o cidadão não se perca no meio a tanta informação e que possa localiza-las de maneira rápida, irá gerar mais credibilidade, rapidez e interesse perante a sociedade. para que possa continuar fiscalizando os atos da administração pública.

Em relação ao site eletrônico é preciso investir em ferramentas que facilite a localização das informações, como por exemplo, as informações poderiam ser agrupadas de acordo com a área específica para dar maior destaque às mais acessadas. Os dados gerados pelo sistema



poderiam ser importados em outros formatos de visualização, a fim de gerar gráficos e tabelas de modo organizado, facilitando o entendimento por qualquer cidadão. Nos municípios pesquisados, nem sempre as informações erram de fácil localização e entendimento. O cidadão não familiarizado com a nomenclatura da área contábil pública terá dificuldades de navegação.

Um ponto importante a se ressaltar é sobre a autenticidade e integridade das informações publicadas. Uma das formas de garantir a veracidade das mesmas é ter assinatura do responsável ou assinatura digital. Deste modo, o portal estará de acordo com outro elemento chamado utilidade de decisão, que está diretamente relacionada com a relevância e a integridade da informação.

Para pesquisas futuras é necessário verificar por que os órgãos fiscalizadores não estão atuando na fiscalização e autuando os infratores, verificar se existem denúncias ou reclamações sobre a não divulgação das informações, e principalmente, verificar o que a população acredita ser importante divulgar. O crescimento da transparência pública vai além dos avanços tecnológicos, que a cada dia tem melhorado a forma de divulgação das informações. Cabe educar o cidadão para que consulte, fiscalize e exija a divulgação do que lhe convém, na qualidade de principal agente financiador do governo. A participação social com conhecimento do assunto, pode contribuir significativamente para uma gestão mais eficiente e transparente.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L.; & Loureiro, M. R. (2006). Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 75-102.
- Amaral, M. S. (2007). *Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia*. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 out. 2017.
- _____. (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 out. 2017.
- _____. (2009). *Lei da Transparência*. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 18. out. 2017.
- _____. (2011). *Lei de Acesso a Informação*. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 21 out. 2017.
- CGU, Controladoria Geral da União. (2011). *Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Cartilha editada pela CGU. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- _____. (2013). *Manual de Implantação de Portal da Transparência e Lei de Acesso a*



informação para estados e município. Cartilha editada pela CGU. Disponível em:

https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 01 maio 2018.

Costa, A. J. B.; Leite, D. B. A.; & Campos, E. S. (2014). Portais de transparência fiscal: uma crítica aos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. *Revista FAE*, Curitiba, 17(1), 42-61.

Creswell, J. W. (2010). Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. Tradução LOPES, M. Porto Alegre: Artmed, 296.

Cruz, C. F.; Silva, L. M.; & Santos, R. (2009). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, DF, 12 (3), 102-115.

Cruz, F. (2011). (Coord.). Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (7ª edição). São Paulo: Atlas.

Fabre, V. V. (2017). *Disclosure* Obrigatório Para Portais De Transparência Pública: Um Instrumento De Pesquisa. *Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo*, 2(2), 218-236.

Fabre, V. V.; Rosa, F. S.; & Bornia, A. C. (2016). *Disclosure* Voluntário do Poder Legislativo das Capitais Brasileiras: Verificando as Ações Praticadas pela Casa do Povo. *Anais do ENAPG*, 7. São Paulo.

Fabre, V. V.; Bornia, A. C.; & Borgert, A.. (2017). Indicador de *Disclosure* Obrigatório dos Municípios Catarinenses. *Anais do ANPCONT*, 11. Belo Horizonte.

Ferreira, C. D.; Silva, E. K.; Silva, G. C.; & Oliveira, L. C. S. (2014). *Accountability* da Gestão Pública Municipal na Região Sudeste e a Adequação à Lei Complementar 131/2009. *Anais do Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*, 11. São Paulo.

Figueiredo, V. S.; & Gazoni, R. L. (2016). Transparência nos sites dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, Curitiba, 8(2), 130-143.

Freire, F. R. (2014). Transparência Pública para o Controle Social: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil. *Anais do Congresso Uruguayo de Ciência Política*, 5, Montevideu: Asociación Uruguaya de Ciência Política.

GAO. (2003). United States General Accounting Office. Government Auditing Standards. Revision GAO-03-673G. Disponível em: <http://www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

Gil, A. C. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

Icerman, R.C.; & Sinason, D.H. (1996). Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. *Public Fund Digest*, 7(1), 64-80.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). Estados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pr>. Acesso em: 16 out. 2017.

Kohama, H. (2010). *Contabilidade Pública: teoria e pratica* (11ª edição). São Paulo: Atlas.



- Kim, P. S.; Halligan, J.; Cho, N; Oh, C. H.; & Eikenberry, A. M. (2005). Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 65(6).
- Lakatos, E. M.; & Marconi, M. A. (2004). *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas.
- Melo, E. R. P.; & Gomes, A. O. (2016). Proposta de avaliação de portais públicos: aplicação em portais da justiça estadual no Brasil. *Universitas Gestão e TI*, 6(1), 109-122.
- Menezes, G. A. F. (2006). *A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias de governo*. 193 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
- Monteiro, A.; Lacerda, M. M.; & Luz, R. S. (2004). *A transparência da gestão fiscal na administração pública sob a ótica da sociedade*. Monografia de especialização. Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
- Mota, A. C. Y. H. A. (2006). *Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes*. 250 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Nazário, D. C.; Silva, P. F.; & Rover, A. J. (2012). Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 6, 180-199.
- Paiva, C. P. R.; & Zuccolotto, R. (2009). Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. *Anais do ENANPAD*, 33. São Paulo.
- Paludo, A. V. (2010). *Administração Pública: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pinho, J. A. G. (2006). Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. *Anais do ENAPG*, 2. Rio de Janeiro: Anpad.
- Platt, O. A.; Cruz, F.; Ensslin, S. R.; & Ensslin, L. (2007). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18 (1), 75-94.
- Platt, O. A.; Cruz, F.; & Vieira, A. L. (2004). Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. *Anais do Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul*, 6. Florianópolis: INPEAU.
- Prado, O.; Ribeiro, M. M.; & Diniz, E. (2012). *Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro*. In Pinho, J. A. G. (Org.). Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 5-41.
- Raupp, F. M. (2014). Procurando transparência, prestação de contas e participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 5(9), 101-121.



Raupp, F. M.; Abreu, E.; & Silva, M. S. (2014). Capacidade de prestação de contas dos portais eletrônicos de prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Diálogo*, 26, 47-60.

Raupp, F. M.; Andrade, R. G.; & Pinho, J. A. G. (2015). Em busca da transparência ativa em câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros. *Anais do SEMEAD*, 18, São Paulo: USP.

Raupp, F. M.; & Pinho, J. A. G. (2011). Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. *Cad. EBAPE.BR* [online]. 9(1), 116-138. ISSN 1679-3951.

_____. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, 48), 770-782.

_____. (2014). Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso à informação. *Revista Gestão e Planejamento*, 15(1), 144-161.

Sacramento, A. R. S.; & Pinho, J. A.G. (2017). Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Anais do ENAPG*, 2004, Rio de Janeiro.

Souza, S. A.; & Peixe, B. C. S. (2017). Avaliação dos Portais de Transparência dos Municípios Paranaenses com mais de 50.000 Habitantes. *Anais do CIDESP*, 1. Florianópolis.

Staroscky, E. A.; Nunes, G. S. F.; Lyrio, M. V. L.; & Lunkes, R. J. (2014). A transparência dos portais municipais sob a perspectiva da legislação brasileira: o caso de prefeituras em Santa Catarina. *Reuna*, 19(1), 29-52.