

Índice de Transparência das Câmaras Municipais: um Estudo nos Portais Eletrônicos das Capitais da Região Nordeste

RESUMO

Neste estudo buscou-se verificar o índice de transparência das informações públicas que são disponibilizadas nos portais de transparência das câmaras municipais. A análise para verificar o índice de transparência dos portais foi elaborada com base na legislação brasileira aplicável, destacando-se, sobretudo, as Leis Complementares 101/2000, 131/2009 e a Lei 12.527/2011. A pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental. Utilizou-se de pesquisa quantitativa para mensurar os dados que compõem as tabelas com os resultados encontrados para os parâmetros investigados. Por meio de uma abordagem qualitativa, tornou-se possível interpretar as informações reveladas com os dados representados nas tabelas. O universo deste estudo engloba os portais eletrônicos das Câmaras Municipais de todas as capitais do Brasil, entretanto, a amostra selecionada corresponde às 9 (nove) câmaras municipais de todas as capitais da Região Nordeste. Para identificar o índice de transparência das câmaras que compõem este estudo, foi utilizada a metodologia de pesquisa desenvolvida por Biderman e Puttomatti (2011). O resultado da pesquisa apontou que, dentre os portais analisados, o que obteve o melhor índice de transparência foi Salvador/BA (75,75%), seguido por Recife/PE (65,75%) e Teresina/PI (61,75%), sendo esses os únicos portais que conseguiram obter mais de 60% da pontuação total. Concluiu-se que todos os portais deixaram de cumprir algumas regulamentações legais, sendo necessário empreender mais esforços para melhorar o nível dos portais de transparências das câmaras municipais da região Nordeste, uma vez que estas entidades também lidam com recursos públicos e devem seguir à risca o que lhes é cobrado pelas legislações vigentes.

Palavras-chave: Contabilidade Pública, Câmaras Municipais, Transparência.

1 INTRODUÇÃO

Um dos assuntos que vem sendo bastante abordado em nossa sociedade, seja em palestras, reuniões ou trabalhos acadêmicos, é a promoção da transparência nas ações da administração pública. Percebe-se que a busca por novos conhecimentos, facilitada pelo avanço das tecnologias de informação, vem se tornando cada vez mais constantes, refletindo, inclusive, no despertar da consciência cidadã sobre os benefícios que a transparência das informações públicas pode trazer para o exercício da cidadania. Assim a transparência dos atos da administração pública acaba ganhando maior visibilidade no Brasil devido à importância social que a ela pode ser atribuída, bem como ao surgimento de novos dispositivos normativos voltados para a sua regulamentação.

Já em 1988, a Constituição Federal deixava claro, no inciso XXXIII do Art. 5º, que todas as entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira deveriam disponibilizar informações para os respectivos interessados (BRASIL, 1988). Esse direito dos cidadãos em receber informações dos órgãos públicos é abordado por um dos princípios que regem a Administração Pública, conhecido como princípio da publicidade, que determina o direito que os cidadãos possuem de conhecer os atos que são praticados pela administração pública (PLATT NETO et al., 2006).

Porém, a publicidade das informações públicas difere do termo transparência, uma vez que os dados precisam ser filtrados e divulgados de uma forma que propicie ao cidadão a correta leitura das informações disponibilizadas. Nesse aspecto o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2002, p.14) destaca que “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”.

Foi então com o surgimento da Lei Complementar (LC) 101 de 2000, que ficou amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que o termo transparência nas ações da administração pública ganhou maior destaque, ao passo que todos os órgãos que a compõem foram obrigados a divulgar uma série de informações a fim de fortalecer o acompanhamento da população sobre as contas públicas.

Visando dar mais transparência na gestão dos recursos públicos, surge a edição da LC nº 131 de 2009, conhecida como Lei da Transparência, que veio a acrescentar dispositivos legais à LRF, no sentido 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.

Dois anos mais tarde, em novembro de 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que enfatizou ainda mais a necessidade de uma maior transparência nas ações públicas, objetivando, também, ampliar a participação social na fiscalização das entidades públicas. A LAI fixa novas responsabilidades para os órgãos públicos no tocante a sua prestação de contas, e também é a responsável por regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, sendo seus dispositivos aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Tais dispositivos são a base legal para tentar assegurar que uma real transparência seja implementada nos órgãos que compõem a administração pública, a fim de disponibilizar informações úteis e compreensíveis para o cidadão. O gestor público deve prestar todas as informações de acordo com a lei, visando, com isso, dar transparência aos atos de sua gestão, oferecendo maior abertura e interação com a sociedade civil, além de fornecer condição de participação e fiscalização à toda população. A transparência na gestão pública é um princípio que deve ser implementado de forma ajustada, exigindo, portanto, competência da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

No âmbito da fiscalização dos recursos orçamentários dos Municípios, a Câmara Municipal, enquanto poder legislativo de controle externo, tendo, inclusive, a função de ser o fiscal dos atos do prefeito na administração dos recursos do município expressos no orçamento, deve ser um local em que seja demonstrado comprometimento com a obediência à legislação vigente. Por isso, espera-se que sejam respeitadas as normas expressas nas leis de transparência. A análise das informações disponíveis nos portais das câmaras em conformidade com os dispositivos legais presentes nas leis de transparência são fatores determinantes para analisar o nível de transparência desses órgãos.

Neste contexto, surge a seguinte questão de pesquisa: Quais são os índices de transparência das câmaras municipais da região Nordeste? O objetivo desta pesquisa é mensurar os índices de transparência dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais de todas as capitais da região Nordeste, bem como sua adequação as normas vigentes relacionadas a transparência pública.

Tal análise é relevante para que possa ser demonstrado o comprometimento dos órgãos públicos referentes à evidenciação de informações que possibilitem o acesso e compreensão por parte dos cidadãos, questão essa, que passou a ser de relevância social e que vem ganhando cada vez mais notoriedade no Brasil, ao passo que é por meio da disponibilização

de informações que se torna possível ofertar dados capazes de alimentar a opinião pública quanto aos rumos das políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Características Informacionais da Contabilidade Aplicada ao Setor Público

O governo brasileiro, em qualquer das esferas, precisa atender as demandas gerais da população. Para que essas demandas sejam atendidas é inevitável que uma despesa seja realizada, implicando na utilização de recursos públicos. Tais recursos são arrecadados da sociedade por meio dos tributos, sendo o poder público apenas o seu guardião, seu administrador, que atua por meio de agentes políticos e dos servidores públicos, visando atender as necessidades da população (OLIVEIRA; MENEZES, 2006).

A edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi um importante marco para a construção de uma sólida administração financeira e contábil no País, ao passo em que as normas previstas para os registros e demonstrações contábeis estão vigentes até hoje (MCASP, 2012). Juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, são consideradas o instrumento legal máximo no que tange as finanças públicas, responsáveis por dar as disposições de elaboração e controle dos recursos que são utilizados pelo poder público, mas que pertencem ao povo.

Assim como na contabilidade do setor privado, o objetivo da contabilidade pública é fornecer informações atualizadas e úteis para auxiliar a administração. Contudo, Oliveira e Menezes (2006) asseveram que a contabilidade pública acaba se diferenciando da contabilidade no âmbito privado por não ter o lucro como o foco, preocupando-se em cuidar das operações orçamentárias e de controle das entidades governamentais.

O art. 83 da Lei nº 4.320/64 prevê que cabe a Contabilidade Pública evidenciar perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados. Dessa forma, pode-se compreender que, por meio das suas evidenciações, a contabilidade pública acaba se tornando um importante elo informacional capaz traduzir as variações orçamentárias dos órgãos que compõem a administração pública para os usuários interessados, seja o gestor público, os órgãos de controle ou a população em geral.

É importante destacar que a contabilidade pública teve, durante muito tempo, suas técnicas limitadas apenas para elaboração do orçamento público. Contudo, com o processo de evolução das finanças públicas e com as novas regulamentações legais, surge a preocupação de mensurar o custo das atividades que são exercidas pelo governo, que, devido à escassez de recursos, passam a demandar de melhores performances de gestão. A contabilidade pública teve de se adaptar a significativas alterações, inclusive na sua adaptação aos princípios contábeis internacionais, e passa a ser responsável, enquanto sistema de informação, pela avaliação destinada a prover seus usuários com as demonstrações e análises de natureza econômica, financeira, física e de produtividade, com relação à entidade objeto do uso das suas técnicas de contabilização (IUDÍCIBUS; MARION; FARIA, 2009).

A contabilidade pública deixa de se preocupar apenas com o controle dos recursos que são pré-fixados no orçamento e começa a extrair dados qualitativos relacionados aos dispêndios públicos o que, por sua vez, acaba gerando maiores análises que resultam em

informações mais diversificadas, contribuindo para uma melhor tomada de decisão por parte da administração pública, culminando em uma melhor qualidade na prestação dos serviços públicos.

Outrossim, entende-se que a contabilidade pública é a responsável por fornecer informações sobre os mais diversos atos exercidos pela administração pública, fornecendo aos usuários informações sobre os seus resultados almejados e alcançados, bem como suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão, além de uma adequada prestação de contas, agindo, também, como um suporte necessário para a instrumentalização do controle social (NBCASP 16.1, 2012).

A informação gerada pela contabilidade pública é capaz de fornecer melhores condições de planejamento na esfera pública, o que reflete diretamente na construção de melhores políticas públicas (MCASP STN, 2012). Assim, percebe-se que a precisão das técnicas contábeis de mensuração é de fundamental importância para que uma grande quantidade de informações possa ser ofertada nos portais eletrônicos de transparência, agindo como um suporte para o fortalecimento da transparência, ao passo que fornece várias informações para que os cidadãos acompanhem a forma como os recursos públicos estão sendo executados.

2.2 Conhecendo a Câmara Municipal e Suas Principais Atribuições

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o município tornou-se mais autônomo. Possuir autonomia no meio político resulta na liberdade que é conferida a certos entes federativos para legislar sobre suas próprias leis, conferindo-lhes assim uma maior autoridade, que fica representada na responsabilidade de reger sua Lei Orgânica do Município - LOM, que é a responsável por regulamentar a organização municipal, respeitados os princípios preestabelecidos pela Constituição Federal.

Coube aos vereadores, no exercício de sua função legislativa, aprovar a LOM de cada município, além da importante missão de participar da elaboração de outras leis que são de exclusivo interesse do município. Foi por meio do seu poder legislador que a câmara municipal passou a ser a responsável por representar os cidadãos, no intuito de que seus direitos sejam assegurados. Pelo exercício desta função, costuma-se dizer popularmente que a câmara municipal é a responsável por falar em nome do povo, levando suas maiores demandas para conhecimento do poder executivo, sendo esse, portanto, o ideal que deve nortear o desenvolvimento de suas ações.

Quando se faz uma reflexão sobre o orçamento municipal e a sua execução, precisa-se ter em mente que todo o processo de previsão de receita e fixação das despesas devem estar contidos em Lei específica. Enquanto chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito deve construir e planejar o orçamento público levando em conta o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conhecidas como leis orçamentárias, cabendo exclusivamente a Câmara a função de julgar tais propostas, podendo elas serem aprovadas ou ajustadas e aperfeiçoadas (PGG SP, 2009).

O papel de órgão fiscalizador do município, outra importante competência que deve ser exercida pela câmara municipal, está disposta no art. 31 da Constituição Federal de 1988. A câmara passou a ser a responsável por exercer o controle externo do município, fiscalizando, com o auxílio dos tribunais de contas, a execução do orçamento que para ele foi

destinado, bem como o modo que ele está sendo utilizado. Neste contexto, Baracho (2000) argumenta que o controle externo sobre o poder executivo tem sido uma função exercida com bastante notoriedade pelas câmaras municipais, especialmente pela responsabilidade que o exercício de tal função pode refletir sobre os chefes do Poder Executivo local.

A sua função fiscalizadora serve para acompanhar e controlar o exercício da administração do município, ou seja, acompanhar e analisar como estão sendo desenvolvidas as ações referentes a gestão do Prefeito. Sendo assim, os vereadores, lotados em suas respectivas Câmara Municipais, tem o dever de acompanhar a execução dos recursos públicos do município, fiscalizando de forma imparcial os gastos públicos a fim de verificar se eles estão sendo aplicados em função das demandas sociais, ou seja, se atendem as necessidades do povo. As oposições partidárias no âmbito político devem ser minimizadas, pois, no regime democrático brasileiro, a Câmara Municipal deve ser um órgão colegiado e independente na maneira pela qual decide as questões de sua competência, respeitando os princípios constitucionais para que a gestão pública seja favorecida, refletindo, conseqüentemente, no bem-estar social. (ROGRIGUES, 2001).

Logo, por ser o órgão legislativo da administração direta mais próxima dos cidadãos, com funções que abordam desde o legislar em favor dos direitos da sociedade e da fiscalização do orçamento municipal, as câmaras municipais, enquanto órgãos fiscalizadores de direito positivo, devem, também, cumprir com os dispositivos legais das legislações vigentes, em particular das leis de acesso à informação, tema abordado nesse estudo. Deve, portanto, fortalecer o exercício da transparência na gestão de suas atividades, demonstrando comprometimento com a divulgação das informações orçamentárias, que visam o fortalecimento do controle da população sobre as contas públicas.

2.3 Transparência na Gestão dos Recursos Públicos

O exercício do direito positivo na administração pública implica dizer que todos os órgãos da administração direta e indireta devem executar suas atividades sob a forma que é prevista na Lei. Todas as legislações devem ser cumpridas à risca, caso contrário, o gestor responsável pode ser penalizado administrativamente, com o pagamento de multas ou até mesmo no âmbito criminal. Sendo assim, de acordo com as legislações relacionadas, em específico, a transparência na gestão pública, as entidades públicas devem estar atentas ao cumprimento dos seus dispositivos legais.

Já em meados de 1998, o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal explanava que os órgãos públicos deveriam fornecer informações sobre sua gestão aos cidadãos interessados, culminando no princípio da publicidade. Porém, a simples divulgação das informações não assegurava o entendimento do cidadão, motivo pelo qual a LC 101 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), veio definir a exigência legal de se haver uma real transparência na gestão fiscal em todos os entes federativos do Brasil. De acordo com Andrade (2005) a transparência na gestão pública caracteriza-se, primariamente, pela publicação dos atos administrativos por meio de veículos oficiais de divulgação, objetivando o conhecimento público e a eficácia de sua validade.

A transparência na gestão pública está intrinsecamente ligada ao princípio da publicidade, por meio do qual promulga: “[...] através da publicidade sobrevém o controle da moralidade e o respeito ao patrimônio público” (BRAZ, 2012, p.40).

Alguns anos mais tarde, a LC 131 de maio de 2009, veio a alterar a redação da LRF, com a inclusão de dispositivos que ampliam a transparência na gestão dos recursos públicos. O art. 48 da referida lei inovou ao determinar a liberação para pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público.

Por esse motivo, a LC 131 ficou amplamente conhecida como a Lei da Transparência, pois foi por meio dela que as entidades públicas passaram a estar obrigadas a divulgar, em tempo real, todas as informações de caráter orçamentário – receita e despesas públicas, visando dar mais transparência à atuação da gestão da administração, além de proporcionar para a sociedade a oportunidade de acompanhar, sem sair de casa, como os recursos que pertencem a todos estão sendo geridos.

A eficiência dos governos pode ser elevada à medida que a governabilidade é feita de forma transparente, pois os instrumentos legais que regem a transparência das ações públicas acabam atraindo e incentivando a participação popular no tocante a fiscalização das ações exercidas pelos gestores públicos. Essa participação popular é fundamental para que o gestor exerça sua função com responsabilidade, influenciando diretamente em uma correta aplicação dos recursos públicos, que, por sua vez, fortalece o bem-estar social, com a oferta de serviços demandados pela população. Dessa forma, a Controladoria Geral da União, por meio do seu Manual de Integridade Pública, aborda a transparência como canal de aproximação dos cidadãos com os órgãos públicos, dispondo:

Promover transparência é dar condições de acesso a todas as informações sobre a gestão pública. Uma administração Pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em acessar as informações públicas [...] transparência é, portanto, o que permite a qualquer cidadão, saber onde, como e porque o dinheiro público está sendo gasto (CGU, 2010, p. 41).

Entendendo a função social exercida pela transparência nas ações dos entes da administração pública para a realização de uma melhor governabilidade, incluindo a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública, foi sancionada a Lei 12.527, intitulada Lei de Acesso à Informação (LAI), que traz uma série de procedimentos relacionados à transparência que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir a máxima divulgação de informações por todos os entes que compõem a esfera pública.

Visando o fortalecimento da transparência dos atos da gestão pública, a LAI deixa claro em seu inciso I do art. 3º a observância de que a publicidade deve ser o preceito geral e o sigilo (das informações) a exceção. A referida lei veio para quebrar a velha prática burocrática realizada pelas autoridades em dificultar o acesso às informações públicas. O art. 5º da LAI deixa claro que as informações devem ser disponibilizadas de forma clara e em linguagem de fácil compreensão, além de estabelecer em seu § 1º do art. 8º os seguintes requisitos mínimos para o exercício da divulgação de informações pelo poder público:

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.

O princípio da publicidade foi aperfeiçoado para o princípio da transparência e passou a ser uma exigência legal a partir da LRF. Esse dispositivo legal forma, juntamente com a LC 131 e a LAI, as legislações que dão as diretrizes para a ampla divulgação de informações das entidades públicas. Por meio delas, todos os órgãos da esfera pública são obrigados divulgar suas informações para conhecimento da população, possibilitando o acompanhamento e a concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita aos cidadãos o acompanhamento e efetiva participação sobre a gestão pública (CRUZ ET. AL, 2010).

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Para melhor esclarecer os procedimentos metodológicos utilizados na presente pesquisa, optou-se por dividir esta parte em três tópicos: metodologia da pesquisa, amostra utilizada no estudo e procedimentos para a coleta de dados.

3.1 Metodologia da Pesquisa

Esta pesquisa apresenta características de pesquisa bibliográfica e documental, haja vista que foi necessária a realização de frequentes leituras existentes na literatura para fornecer embasamento teórico ao estudo e o acompanhamento das informações que constam nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais, tendo como finalidade a identificação do índice de transparência de cada portal analisado.

Utilizou-se de pesquisa quantitativa para mensurar os dados que compõem as tabelas com os resultados encontrados para os parâmetros investigados, bem como para a formulação do índice de transparência das câmaras municipais. Por meio de uma abordagem qualitativa, tornou-se possível enxergar e interpretar as informações que foram reveladas por meio dos dados nas suas respectivas tabelas. Referindo-se aos resultados, podemos classificá-la como aplicada, ao passo que o resultado encontrado pode contribuir para mudanças na realidade existente nos portais de transparência das câmaras municipais.

3.2 Amostra

O universo deste estudo engloba os portais eletrônicos das Câmaras Municipais de todas as capitais do Brasil, que totalizam 27 (vinte e sete) unidades.

Em virtude do objetivo desta pesquisa, a amostra selecionada corresponde às 9 (nove) câmaras municipais de todas as capitais da Região Nordeste, onde foram realizadas as descrições que compreendem os índices de transparência das câmaras municipais. O quadro 1 apresenta os municípios, seus respectivos estados e os endereços eletrônicos dos portais de transparência das câmaras municipais.

Quadro 1 – Municípios, estados e os portais das Câmaras Municipais

Nº	Cidade	Estado	Endereço do portal
1	Aracajú	Sergipe	www.cmaju.se.gov.br
2	Fortaleza	Ceará	www.cmfor.ce.gov.br
3	João Pessoa	Paraíba	www.cmjp.pb.gov.br
4	Maceió	Alagoas	www.camarademaceio.al.gov.br
5	Natal	Rio Grande do Norte	www.cmnat.rn.gov.br
6	Recife	Pernambuco	www.recife.pe.leg.br
7	Salvador	Bahia	www.cms.ba.gov.br
8	São Luís	Maranhão	www.saoluis.ma.leg.br
9	Teresina	Piauí	www.teresina.pi.leg.br

Fonte: Elaboração própria, 2015

Por abranger o maior número de estados de todas as 5 (cinco) Regiões geográficas do Brasil, as capitais da Região Nordeste foram escolhidas para compor esse estudo ao assumir o pressuposto de que, por possuir a maior população de cada Estado, tais municípios devem possuir as câmaras com melhores condições (financeiras, tecnologias e recursos humanos) para construir portais mais desenvolvidos. É importante acrescentar que todos os portais estão sob égide das leis brasileiras de transparência, devendo, portanto, disponibilizar suas informações para conhecimento geral da população.

3.3 Procedimentos para Coleta de Dados

Para identificar o índice de transparência das câmaras municipais que compõem a amostra deste estudo, foi utilizado uma metodologia de pesquisa desenvolvida por Biderman e Puttomatti (2011), que foi formulada para classificar as unidades da federação quanto a um maior ou menor grau de transparência, baseando-se em pesquisas sobre parâmetros já adotados com base em metodologias existentes, no País e no exterior.

Como essa metodologia foi desenvolvida para a análise de portais responsáveis por evidenciar mais informações, alguns itens foram excluídos ao passo que outros foram inseridos. As alterações realizadas visam adaptar a metodologia proposta pelos autores para estabelecer um *ranking* a partir do nível de transparência com a realidade encontrada nos portais das câmaras municipais. Para a composição desse índice serão analisadas as seguintes variáveis presentes no quadro 2:

Quadro 2 – Metodologia do Índice de Transparência

PARÂMETROS	TEMAS	VARIÁVEIS ANALISADAS
	Informações gerais	Registros das competências, estrutura organizacional, vereadores, endereço, telefone da respectiva unidade, horários de atendimento ao público e texto introdutório ao portal de transparência.
	Divulgação da legislação	Presença das legislações e decretos que asseguram o acesso dos cidadãos as informações públicas; lei orgânica.

Conteúdo (1400 pontos)	Receita orçamentária	Órgão ou unidade gestora arrecadadora, origem da receita, valor da previsão e valor arrecadado.
	Execução e classificação orçamentária	Classificação da despesa, unidade orçamentária, fonte do recurso, elemento de despesa, descrição do item, valores parciais e totais empenhados, valores liquidados e valores pagos no exercício.
	Contratos	Razão social da contratada, data de publicação, modalidade, vigência, valor contratado, objeto, número do contrato, natureza da despesa e empenho.
	Detalhamento de pessoal	Relação completa de nomes, cargos ou funções, regime, salários e descontos.
	SIC	Presença do serviço de informação ao cidadão com formulário de requisição para solicitação de informações públicas.
Série histórica e frequência de atualização (200 pontos)	Séries históricas	Disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos).
	Atualização	Maior frequência possível de atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal).
Usabilidade (400 pontos)	Interação	Interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail.
	Possibilidade de download	Possibilidades de download dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas.
	Delimitação das consultas	Possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual).
	Facilidade de navegação	Permitir que os usuários tenham uma fácil navegação no sítio.

Fonte: adaptado ao modelo proposto por Biderman e Puttomatti (2011).

Ao se fazer uma análise sob os temas e suas respectivas variáveis presentes no Quadro 2, pode-se levantar as pontuações dos parâmetros, que serão considerados para o cálculo do índice de transparência das câmaras municipais. Para obter a pontuação máxima, o portal de transparência deve disponibilizar os 50 itens específicos que são passíveis de avaliação nesta pesquisa, sendo eles distribuídos nos três parâmetros analisados: conteúdo 39 (itens), série histórica e frequência de atualização 2 (itens) e usabilidade 9 (itens). O Cálculo do Índice de Transparência é feito a partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Séries Históricas e Usabilidade:

C = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 1.400 pontos (70% do total);

SH = Série Histórica e Frequência de Atualização, cuja pontuação máxima = 200 pontos (10% do total);

U = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 400 pontos (20% do total).

$C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 2.000$ pontos (100%)

ou, em termos percentuais (Índice de Transparência):

$C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 1$

A coleta dos dados que são disponibilizados nos portais eletrônicos de cada câmara municipal analisada nesta pesquisa foi realizada no mês de março de 2015. Ressalta-se que não houve dificuldade de localizar as *homepages* das câmaras municipais, uma vez que foi

utilizada a plataforma de busca *on-line* do Google (www.google.com.br) e a mesma disponibilizou, em todos os casos de buscas, os portais na primeira página de resultados. Após a coleta de dados, utilizou-se a ferramenta *Microsoft Excel* para trabalhar as planilhas, editando-as com a finalidade de obter o índice de transparência das câmaras municipais das capitais da Região Nordeste, com base nas variáveis do Quadro 2.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos por meio da análise do Quadro 2 serão apresentados, de acordo com cada parâmetro analisado. Posteriormente os resultados devem ser agrupados em outra tabela a fim de evidenciar os índices de transparência das câmaras municipais analisadas. Foi observado o seguinte desempenho para o parâmetro conteúdo:

Tabela 1 – Pontuação do parâmetro Conteúdo

Parâmetros	Valor	Ara	For	Jpa	Mac	Nat	Rec	Sal	Slu	Ter
	Máximo									
Conteúdo	1400	755	445	585	885	620	895	1120	485	955
Informações gerais	100	70	85	85	70	85	85	85	45	70
Divulgação da legislação	100	40	0	50	60	30	40	80	0	30
Receita orçamentária	200	50	50	100	100	50	100	100	50	0
Execução e classificação										
Orçamentária	400	400	270	310	355	225	270	355	310	355
Contratos	200	155	0	0	180	110	0	180	0	180
Detalhamento de pessoal	200	40	80	40	120	120	200	120	80	120
SIC	200	0	0	0	0	0	200	200	0	200

Fonte: Dados da pesquisa, 2015

Legenda: Ara: Aracajú / For: Fortaleza / Jpa: João Pessoa / Mac: Maceió / Nat: Natal / Rec: Recife / Sal: Salvador / Slu: São Luís / Ter: Teresina

O parâmetro conteúdo é o responsável por analisar a maior parte das variáveis que devem ser divulgadas pelos portais de transparência de cada câmara analisada. É, por isso, que apresenta as informações mais ricas que devem ser disponibilizadas para o acesso e fiscalização dos cidadãos. Por meio desse parâmetro a sociedade pode acompanhar a previsão da receita destinada para determinada entidade, bem como o valor da folha de pagamento de seus funcionários ou os contratos firmados por ela.

A partir da análise do parâmetro conteúdo - que está presente na Tabela 1 – observa-se que, dentre os nove portais analisados, nenhum conseguiu obter a máxima pontuação possível. Verificando separadamente as pontuações dos 7 (sete) itens que compõem esse parâmetro, percebe-se que, em quatro deles, ao menos uma câmara municipal conseguiu obter a pontuação máxima. Foi no item receita orçamentária que mais portais conseguiram obter a pontuação máxima, sendo eles os portais de João Pessoa, Maceió, Recife e Salvador. Em itens como execução e classificação orçamentária e detalhamento de pessoal apenas um portal conseguiu obter a máxima pontuação, sendo eles os portais de Aracajú e Recife, respectivamente.

O portal que apresenta a maior pontuação é o da câmara municipal de Salvador (BA), com 1120 pontos (80% do total), e, aquele que apresenta o pior desempenho é o portal da câmara municipal de Fortaleza, com 445 pontos (31% do total). Nota-se que existe uma grande diferença entre a maior e a menor pontuação obtida nesta análise, o que evidencia a desigualdade em termos de disponibilização de informações referentes às variáveis que foram observadas.

Ao analisar individualmente cada um dos itens que constituem o parâmetro conteúdo, verifica-se que aquele que apresenta maior pontuação, entre os portais, foi execução e classificação orçamentária e informações gerais obtendo, aproximadamente, 79% e 75% da pontuação máxima. Já receita orçamentária e SIC apresentam as piores avaliações, ambos com 33%. Destaca-se aqui que a presença do SIC (serviço de informação ao cidadão) é obrigatória em todos os portais de transparência, de acordo com o inciso I do 9º art. da LAI, porém apenas três portais disponibilizaram esse instrumento em suas *homepages*.

Resultados encontrados para o parâmetro de série histórica e frequência de atualização:

Tabela 2 – Pontuação do parâmetro Série Histórica e Frequência de Atualização

Parâmetros	Valor Máximo	Ara	For	Jpa	Mac	Nat	Rec	Sal	Slu	Ter
Série Histórica e atualização	200	130	130	100	80	60	130	150	105	70
Série Histórica	100	100	100	40	60	40	40	100	80	40
Atualização	100	30	30	60	20	20	90	50	25	30

Fonte: Dados da pesquisa, 2015

Legenda: Ara: Aracajú / For: Fortaleza / Jpa: João Pessoa / Mac: Maceió / Nat: Natal / Rec: Recife / Sal: Salvador / Slu: São Luís / Ter: Teresina

Por meio da Tabela 2, observa-se que nenhum dos nove portais analisados disponibiliza a atualização das informações em tempo real (até 24 horas) como é regulamentado pela LC 131/2009. O portal da câmara de Recife foi o que mais se aproximou da atualização diária, fornecendo informações de dois dias anteriores, ao passo que os portais de Maceió e Natal foram o que receberam as piores pontuações por disponibilizar apenas dados referentes ao ano anterior. Ressalta-se que apenas nos portais das câmaras municipais dos municípios de João Pessoa e Recife consta a data em que foram feitas as últimas atualizações de informações em suas *homepages*.

Referente à análise do item série histórica, os portais de transparência das câmaras de Aracajú, Fortaleza e Salvador foram os únicos que apresentaram séries históricas completas (registrando períodos iguais ou superiores a cinco anos), obtendo, com isso, pontuação máxima. Os demais portais apresentaram séries históricas limitadas ao período de dois a quatro anos. Destaca-se que nenhum portal se limitou apenas a disponibilizar informações do corrente exercício, o que favorece a diversificação das informações que podem ser utilizadas, inclusive, para efeito de comparação dos dados por parte dos cidadãos.

A tabela 3 apresenta os resultados encontrados para o parâmetro Usabilidade:

Tabela 3 – Pontuação do parâmetro Usabilidade

Parâmetros	Valor Máximo	Ara	For	Jpa	Mac	Nat	Rec	Sal	Slu	Ter
Usabilidade	400	195	180	205	185	200	290	245	120	210
Interação	100	50	50	35	45	50	90	90	20	60
Possibilidade de download	100	50	30	90	45	45	70	30	0	45
Delimitação das consultas	100	50	55	45	55	60	55	55	40	55
Facilidade de navegação	100	45	45	35	40	45	75	70	30	50

Fonte: Dados da pesquisa, 2015

Legenda: Ara: Aracajú / For: Fortaleza / Jpa: João Pessoa / Mac: Maceió / Nat: Natal / Rec: Recife / Sal: Salvador / Slu: São Luís / Ter: Teresina

Ao verificar individualmente os itens responsáveis por compor o parâmetro usabilidade – presentes na tabela 3 – é possível observar que nenhum dos portais conseguiu obter a máxima pontuação possível, ou seja, nenhum dos nove portais explorados conseguiu disponibilizar todas as variáveis analisadas para cada item de acordo com o quadro 2. Como exemplo, pode-se citar a variável “perguntas frequentes”, que pertence ao item interação e não esteve presente em nenhum dos portais que compõem a amostra estudada. A não divulgação de algumas informações que são responsáveis por orientar o cidadão em suas pesquisas nos portais de transparência acabou resultando nas baixas pontuações registradas no item facilidade de navegação.

Mesmo não obtendo a pontuação máxima no parâmetro usabilidade, dois portais conseguiram se destacar, em relação aos demais, por registrarem as pontuações mais altas, são eles: Recife (PE) e Salvador (BA), obtendo, respectivamente, 72% e 61% da pontuação total. Já a *homepage* da câmara municipal de São Luís (MA) foi a que recebeu a pior avaliação, atingindo apenas 30% da pontuação total, além de ser a única que não ofereceu a possibilidade de *download* dos seus arquivos, obtendo a pontuação 0 (zero). Os portais de transparência das câmaras municipais de Fortaleza e Salvador também deixam a desejar no quesito de possibilitar o *download* de seus arquivos. Porém, o portal de Salvador apresenta, juntamente com o de Recife, a maior interação com a sociedade, disponibilizando, dentre outros, mecanismos de buscas e cartilhas educativas.

Com o resultado encontrado com a análise dos três parâmetros, torna-se possível agrupá-los em uma única tabela a fim de conhecer os índices de transparência das câmaras municipais das capitais da Região Nordeste, apresentando-os na Tabela 4:

Tabela 4 – Índice de Transparência das Câmaras Municipais

	Valor Máx.	Ara	For	Jpa	Mac	Nat	Rec	Sal	Slu	Ter
Conteúdo	1400	755	445	585	885	620	895	1120	485	955
Série Histórica e Atualização	200	130	130	100	80	60	130	150	105	70
Usabilidade	400	195	180	205	185	200	290	245	120	210
Pontuação Total	2000	1080	755	890	1150	880	1315	1515	710	1235
Índice de transparência	100%	54%	37,75%	44,50%	57,50%	44%	65,75%	75,75%	35,50%	61,75%
Ranking	-	5º	8º	6º	4º	7º	2º	1º	9º	3º

Fonte: Dados da pesquisa, 2015

Legenda: Ara: Aracajú / For: Fortaleza / Jpa: João Pessoa / Mac: Maceió / Nat: Natal / Rec: Recife / Sal: Salvador / Slu: São Luís / Ter: Teresina

A Tabela 4 evidencia o nível de transparência de cada câmara municipal analisada nesta pesquisa, levando em consideração as variáveis propostas por Biderman e Puttomatti (2011) e algumas alterações feitas para adequação à realidade existente nos portais de transparência que compõem a amostra do estudo.

A câmara municipal que apresentou o melhor índice de transparência, entre os nove portais observados, foi a de Salvador (BA), obtendo o índice de 75,75%, sendo acompanhada, nas primeiras posições, por Recife (PE) e Teresina (PI), com respectivamente 65,75% e 61,75%. A câmara municipal de Salvador obteve a maior pontuação em dois, dos três parâmetros analisados, perdendo apenas no parâmetro usabilidade justamente para a câmara municipal de Recife, que ficou no segundo lugar geral do índice.

Apenas três dos nove portais analisados conseguiram obter pontuação maior que 60% (sessenta por cento). Esse dado torna-se ainda mais preocupante quando levamos em

consideração que foram analisados apenas os portais das câmaras municipais das capitais da Região Nordeste, assumindo que são os municípios mais desenvolvidos de cada Estado e que, por isso, deveriam apresentar maior qualidade na divulgação de suas informações.

Entre as câmaras municipais que obtiveram os piores índices de transparência está a da capital do Estado do Ceará. Fortaleza que, curiosamente, está entre as 5 maiores cidades do Brasil, com uma população de 2.571.896 habitantes, de acordo com o sendo realizado pelo IBGE (2014), apresentou um índice de 37,75% e ocupou a 8º posição, ficando a frente apenas do município de São Luís, com 35,5%.

Com a baixa porcentagem evidenciada pela maior parte dos portais das câmaras municipais na tabela 4, pode-se traduzir uma deficiência existente no modo como as câmaras municipais estão lidando com a prestação de contas dos recursos públicos para a sociedade. É preciso evidenciar que os portais, mesmo os que obtiveram as melhores notas, precisam aperfeiçoar seus mecanismos de distribuição de informações em seus portais eletrônicos a fim de melhorar a qualidade de acesso e acompanhamento dos atos da gestão pública por parte da sociedade, algo que, sem dúvidas, fortalecerá o controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo buscou-se identificar os níveis de transparência das câmaras municipais das capitais da Região Nordeste a partir das informações que são disponibilizadas em seus portais eletrônicos de acesso à informação. Em relação ao tema, Bellver e Kaufmann (2005) asseveram que, nas sociedades democráticas, o acesso à informação e a transparência também podem ser considerados como um dos direitos humanos fundamentais. A amostra foi composta por nove câmaras municipais, sendo elas as capitais da Região Nordeste.

A análise do nível de transparência das câmaras municipais, órgão do poder legislativo mais próximo do cidadão, representa o comprometimento dos gestores públicos com as exigências da legislação aplicável. Para atingir os objetivos desse estudo, os índices de transparência das câmaras municipais foram construídos mediante a análise das variáveis propostas por Biderman e Puttomatti (2011), na legislação vigente aplicável e experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhantes publicadas no Brasil.

Os resultados revelaram que a câmara municipal mais transparente, entre as nove analisadas, foi a de Salvador (BA) apresentando um índice de 75,75% de transparência. Completam as primeiras posições as câmaras de Recife (PE) e Teresina (PI), ambos com 65,75% e 61,75%, respectivamente. Contudo, percebe-se que há limitações no modo como as informações estão sendo ofertadas para a população, haja vista que apenas três dos nove portais analisados superaram os 60% (sessenta por cento) no índice de transparência.

As baixas porcentagens dos índices de transparência das câmaras demonstrados nessa pesquisa convergem com os resultados encontrados por Raupp e Pinho (2011), em semelhante estudo realizado com as câmaras municipais das 10 (dez) maiores cidades de Santa Catarina, em que ficou comprovado a existência da uma deficiência na forma com que a prestação de contas era evidenciada nos portais de transparência, o que reflete em uma dificuldade para construir uma efetiva prestação de contas para a sociedade.

Do exposto, conclui-se que todos os portais deixaram de cumprir algumas regulamentações legais, sendo necessário empreender mais esforços para melhorar o nível dos portais de transparências das câmaras municipais da região Nordeste, uma vez que estas entidades também lidam com recursos públicos e devem seguir à risca o que lhes é cobrado pelas legislações vigentes.

Como sugestão para estudos futuros, recomenda-se que todos os portais das câmaras municipais das capitais do Brasil sejam analisados a fim de verificar o índice de transparência

das capitais dos Estados no âmbito nacional bem como o comprometimento das entidades públicas em divulgar suas informações para conhecimento da sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BARACHO JÚNIOR, J. A. de O. O poder municipal e o papel dos vereadores. **Revista do legislativo**. Belo Horizonte, n. 29, p.44-47, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/1426/1426.pdf?sequence=3>>. Acessado em: 02 de Março de 2015.

BELLVER, A. KAUFMANN, D. **transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. The World Bank. Julho, 2005. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664>. Acessado em 28 de março de 2005.

BEUREN, I. M. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria de prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BIDERMAN, C. PUTTOMATTI, G. **Metodologia do Índice de Transparência**. Disponível em: <http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7>. Acessado em 23 de Março de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em 18 de Fevereiro de 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>. Acesso em: 20 de Fevereiro de 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 20 de Fevereiro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informações prevista no inciso XXIII 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 05 de Maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08 de Janeiro de 1.991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 20 de Fevereiro de 2015.

BRAZ, Petrônio. **Processo de licitação: contrato administrativo e sanções penais**. 3. ed. São Paulo: JH Mizuno, 2012.

CRUZ, C.F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública** – volume 46- nº1 - 2012.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acessado em: 06 de Março de 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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

IUDÍCIBUS, S.; MARION, J. C.; FARIA A. C. **Introdução à Teoria da Contabilidade para o nível de Graduação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à união e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.

Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o gestor municipal. Presidência da República. Controladoria Geral da União. 2. ed. Brasília: CGU, 2010.

Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público. NBCs T-16.1 a 16.11/ Conselho Federal de Contabilidade. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012.

OLIVEIRA, F. G.; MENEZES, P. H. H. Aspectos contábeis da tomada de contas anual dos órgãos da administração direta federal. Monografia (pós-graduação) - Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento Público. Defesa: Brasília, 2006. Disponível em:<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054970.PDF>>. Acessado em: 4 de abril de 2015.

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, p. 75-94, jan./mar., 2006.

Programa de gestão governamental: planejamento e orçamento municipal. Tribunal de contas do Estado de São Paulo. Governo do Estado de São Paulo. 2. ed. Brasília: PGG, 2009.

RODRIGUES, A. R. **O papel da câmara municipal na gestão fiscal**. Biblioteca Digital do BNDS. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.

RAUPP, M. F.; PINHO, G. A. J. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a lei da transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado de Ciências Contábeis da UERJ**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 81 – p. 98, set./dez., 2011.

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Guia da lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.