



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

TRANSPARÊNCIA ATIVA:: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE AVALIAÇÃO EM NÍVEL SUBNACIONAL

CAIO CHIARIELLO,

**GRUPO TEMÁTICO: 04 Governança, Governo Eletrônico
e Transformação Digital**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

TRANSPARÊNCIA ATIVA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE AVALIAÇÃO EM NÍVEL SUBNACIONAL

RESUMO

A partir do conceito de *accountability*, termos como transparência, controle e governo eletrônico (*e-government*) passaram a ser mais utilizados e a sociedade brasileira. É apropriado que a transparência pública ativa seja disponibilizada de maneira acessível e simplificada para os cidadãos, a partir da abertura dos dados nos repositórios de seus sítios eletrônicos. A relação que se estabelece é de que quanto maior a transparência e mais bem avaliados os entes públicos no aspecto da transparência, tanto maior é a garantia de se viabilizar a fiscalização, a segurança e a confiança dos cidadãos nas ações dos gestores públicos. O presente artigo tem como objeto apresentar um modelo para levantamento de dados para aferição da transparência ativa no processo de planejamento e execução orçamentária em nível subnacional, por meio do desenvolvimento de um parâmetro de avaliação e ranqueamento dos municípios a partir de uma escada de valor.

Palavras-chave: Transparência ativa; Orçamento; Governo Eletrônico; *Accountability*.

1 Introdução

A premissa da transparência dos atos da Administração Pública é condição necessária para o exercício da democracia. O direito à informação é garantido na Constituição Federal de 1988 e evoluiu ao longo do tempo por meio de normas. Dentre elas destacam-se a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei do Acesso à Informação (LAI), que determinam a divulgação de dados relativos ao processo de planejamento e execução orçamentária.

A LAI prevê a obrigação de órgãos públicos divulgarem proativamente informações de interesse público em seus sítios eletrônicos, o que representa a modalidade de transparência ativa. A LAI determina ainda um conteúdo mínimo que deve ser divulgado quanto a forma que essa divulgação deve ocorrer (BALDO et. Al, 2019).

Mesmo com avanços, Cruz et al. (2012) evidenciam que há déficit de *accountability* na gestão pública brasileira. A promulgação da LRF) em 2000 fixou a obrigatoriedade para a gestão fiscal ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos.

Contudo, para Campos et al (2013), a divulgação pode ser precária, por não disponibilizar os dados por meio de uma interface amigável ao usuário comum e dispor de insuficiência de conteúdo.

A promoção da transparência dos governos pode ser dividida em ativa e passiva. Enquanto a transparência ativa traduz-se na divulgação pela Administração Pública de informações à sociedade por iniciativa própria, sem que haja qualquer solicitação, na transparência passiva as informações são disponibilizadas sob demanda, em atendimento às solicitações da sociedade (CGU, 2011).

Uma etapa importante na promoção da transparência pelos governos estaduais e municipais foi a criação de um método para medir a transparência pública dos estados e municípios brasileiros pela Controladoria Geral da União CGU da Escala Brasil Transparente (EBT). Esse indicador mede o grau de cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, concentrando-se na avaliação da transparência passiva (CGU, 2016).

O estudo da avaliação da transparência na gestão de entes públicos mostra-se importante na medida em que avalia a possibilidade de promoção do controle social dos atos geridos por esse setor. Quanto maior a transparência de seus atos e mais bem avaliados os entes públicos no requisito transparência, maior será a possibilidade de fiscalização, segurança e, conseqüentemente, confiança dos cidadãos nas ações desses gestores.

Diante do exposto, o presente artigo tem como objeto apresentar um modelo para aferição da transparência ativa do processo de planejamento e execução orçamentária em nível subnacional, mais especificamente no nível municipal, por meio do desenvolvimento de uma escala de avaliação. A aplicação pode ser realizada tanto em âmbito regional, estadual, entre municípios congêneres no que tange população, IDH, condições sócio-econômicas, dentre outras, como forma de estabelecer um ranqueamento das boas melhores práticas em termos de transparência ativa, passíveis de serem replicadas. Este estudo parte das contribuições de Alves et. Al. (2021), Comin et. Al. (2016); Cruz Et. Al. (2012); Rosa Et. Al. (2015) acerca de aferição do nível de transparência ativa em âmbito municipal.

2 O orçamento público

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento, em que se estabelece as políticas públicas prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. Não se trata apenas de um mecanismo econômico, no qual são divididas as receitas e as despesas do Estado, mas de um instrumento que contém uma multiplicidade de aspectos, como: político, jurídico, administrativo, etc (GIACOMONI, 2010).

O conceito de orçamento evoluiu ao longo do tempo, mas atualmente a definição desse instituto, segundo Giacomoni (2010), perpassa por duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. O orçamento tradicional era tratado como mecanismo de controle político.

Quando criado, o seu modelo adequava-se a idéia de liberalismo e a despesa pública era contida a ponto de não necessitar de maiores discussões acerca do tema, já que havia consciência de

que o Estado deveria intervir cada vez menos. Isso fazia com que a despesa pública não aumentasse, somente mantivesse o mínimo necessário para o seu funcionamento.

Além dessa preocupação com a questão econômica, outro aspecto que era considerado pelo orçamento tradicional era o jurídico, já que havia a discussão sobre o orçamento possuir ou não característica de lei ou de ato administrativo. Fato é que no orçamento tradicional não havia uma preocupação com classificações, como no orçamento moderno, resumindo-o à classificação por unidade administrativa e por objeto ou item de despesa.

Já no orçamento moderno, diferente do tradicional, Giacomoni (2010) aponta que a sua função principal é a de administração, pois possibilita ao gestor a programação, a execução e o controle das receitas e das despesas, inclusive na definição e na alocação de recursos para a consecução dos seus fins e da implementação de políticas públicas.

Foi concomitante a esse modelo de orçamento que no Século XX passou-se a aderir a idéia de aliar orçamento e planejamento.

Assim, Lima e Castro (2011, p. 9) definem orçamento como:

O planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

A Constituição Federal de 1988 trata do tema no seu art. 165, em que estabelece legislações básicas para a elaboração do orçamento, sendo elas: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA) (BRASIL, 1988). Entender o papel dessas três legislações é de suma importância para que se possa analisar o que propõe o Governo e se este conseguiu atingir seus objetivos traçados no que se refere ao orçamento público. Tais leis fazem parte do que os estudiosos chamam de ciclo orçamentário (SANCHES, 2006).

De acordo com o art. 165, inciso I, parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Por outro lado, para Garcia (2000), o PPA possui como principal objetivo possibilitar a coordenação das ações governamentais, subordinando os propósitos destas a todas as iniciativas do Estado.

Em âmbito Federal, o Decreto nº 2.829, 29 de outubro de 1998, que regulamenta a elaboração e execução do PPA da União, estabelece que este deverá ser estruturado em programas orientados a consecução dos objetivos estratégicos do governo (BRASIL, 1998).

Com relação aos Municípios, enquanto não for editada a exigência do art. 165, § 9º, inc. I, da Constituição Federal, os prazos são os definidos no art. 35, § 2º, inc. I, ADCT, ou nas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 22, caput, da LF 4.320/64).

Garcia (2000) aponta que nenhum investimento que ultrapassar o exercício financeiro para sua execução poderá ser iniciado sem inclusão no PPA ou lei que autorize essa inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A lei de diretrizes orçamentárias encontra respaldo constitucional no art. 165, inciso II, parágrafo segundo, e tem por objetivo traçar as metas e as prioridades da Administração Pública, definindo parâmetros para a elaboração dos orçamentos fiscais, de seguridade social e de investimento (BRASIL, 1988).

Já a lei orçamentária anual está prevista no art. 165, inciso III e sua composição prevista nos §§ 5º, 6º e 7º, desse mesmo artigo, da CF/88:

Art. 165. [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (Brasil, 1988).

Assim, na lei orçamentária anual deverá ser pormenorizada as receitas e despesas que serão realizadas pelo Governo no exercício da sua vigência.

As receitas podem ser conceituadas como o conjunto de meios financeiros que o Estado e as outras pessoas de direito público auferem, livremente, e sem reflexo no seu passivo, para custear a produção de seus serviços e executar as tarefas políticas dominantes em cada comunidade (BRASIL, 2014).

Já as despesas, em sua acepção financeira, podem ser definidas como a aplicação de recursos pecuniários em forma de gastos e em forma de mutação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do Estado. Por outro lado, em sua acepção econômica, podem ser definidas como o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços tendentes àquelas finalidades (BRASIL, 2014).

Dessa forma, é por meio do acompanhamento, do planejamento e da execução orçamentária que a sociedade poderá verificar se a aplicação dos recursos públicos está vindo ao encontro das suas necessidades, sendo a transparência de todo esse processo, condição essencial nesse propósito.

3 A transparência pública como princípio norteador

A transparência pública é condição indispensável para o fortalecimento da democracia, sendo um dos pressupostos da boa governança. Slomski (2009) afirma que ao conduzir a gestão pública é preciso ter como pressupostos a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa. A transparência na administração pública é a intrínseca relação entre Estado e cidadão. A clareza e o fácil acesso a gestão dos recursos públicos são um estímulo a consciência ética e, em última instância, asseguram a *accountability*. Dessa forma, não se deve cultivar o dever de informar, mas sim o desejo de informar, para que se possa aumentar a proximidade entre Estado e sociedade.

Segundo Angélico (2012), não basta ter informações disponíveis, se elas não podem ser entendidas. A transparência não trata apenas da visibilidade das informações, mas também do modo como elas são dispostas. Em consequência disso, é preciso que ela conduza a inferências corretas .

Destarte, apresenta-se a transparência ativa, ou seja, aquela que é disponibilizada de forma proativa, enquanto a passiva se constitui em canal de atendimento de informações solicitadas pelo cidadão. Um sistema transparente deve conter mecanismos de respostas e se a informação desejada não estiver disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o solicitante poderá acessar essa informação ou, simplesmente, entregar a informação ao solicitante.

A previsão legal sobre o tema evoluiu ao longo dos anos. Na Constituição Federal de 1988, encontra-se previsto no artigo 5º, XXXIII, o direito de todos os cidadãos receberem informações dos entes públicos, sejam elas de seu interesse particular ou coletivo, com exceção para aquelas informações que são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Em 2000 entrou em vigor a Lei Complementar nº. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) que estabeleceu normas para as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal, incluindo a divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, dos planos, dos orçamentos, das leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas acompanhadas do seu parecer prévio e dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal.

No ano de 2009 foi sancionada a Lei nº 131, também conhecida como Lei da Transparência, que trouxe a obrigatoriedade da disponibilização de informações em tempo real sobre a execução orçamentária aos órgãos públicos.

Nesse caminho, em 2011 foi sancionada a Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI), cujas diretrizes se encontram no seu artigo 3º, abaixo transcrito:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Desse modo, muitos são os dispositivos que tratam da disponibilização de informações pelos agentes públicos aos cidadãos quanto à arrecadação e aplicação dos recursos públicos em tempo real, cabendo a estes o exercício de acompanhamento e de cobrança por sanções, caso haja má aplicação desses recursos. Em outras palavras, cabe ao cidadão a prática da *accountability*.

4 Accountability

O conceito de *accountability* é recente e não existe uma palavra em língua portuguesa que o traduza fielmente. Para Campos (1990), na cultura anglo-saxã o conceito diz respeito ao relacionamento entre a administração pública e seu público, remetendo-se à questão dos direitos dos cidadãos e à necessidade destes de garantir condutas adequadas na esfera pública. Nesse contexto, a transparência é essencial para uma *accountability* efetiva, o que não se resume apenas na disponibilização de informações. É necessário que elas sejam de fácil entendimento e interpretação, para impulsionar o cidadão a monitorar e a avaliar todo o processo de planejamento e execução orçamentária. Assim, o governo eletrônico (*e-government*) assume papel de destaque. Abrucio (2007) afirma que o governo eletrônico, além de proporcionar transparência nos processos, deve promovê-la na execução de contratos e projetos, permitindo um acompanhamento em tempo real. O autor complementa, que essa ferramenta sozinha não é

suficiente para uma *accountability* eficiente, é necessário que ela seja somada a um maior engajamento social.

A CGU editou o guia de implantação do portal da transparência que traz o conteúdo que deve ser disponibilizado no sítio eletrônico das prefeituras municipais, bem como a legislação de referência, conforme resumo constante no Quadro 1.

Quadro 1 – Informações mínimas obrigatórias para implantação do portal da transparência.

SOBRE O CONTEÚDO		
ASSUNTO	ORIENTAÇÃO	REFERÊNCIA
DESPESA		
Data da despesa	A informação deve possibilitar o acompanhamento da publicação das despesas em tempo real.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)
Valor do empenho, liquidação e pagamento		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea a)
Número do processo de execução	Quando houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)
Classificação orçamentária	A classificação orçamentária deve especificar a unidade orçamentária, a função, a subfunção, a natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)
Identificação da Pessoa Física ou Jurídica beneficiária do pagamento	A identificação do beneficiário deve ocorrer inclusive nos desembolsos de operações, independentemente da execução orçamentária. Recomenda-se, além do nome ou razão social, informar o CNPJ da pessoa jurídica integralmente e o CPF da pessoa física, ocultando os três primeiros dígitos e os dois últimos dígitos.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea d)
Procedimento licitatório realizado	Divulgação do procedimento licitatório, bem como, quando for o caso, a sua dispensa ou inexigibilidade com o número do correspondente processo.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea e)
Descrição do bem fornecido ou do serviço prestado	Detalhamento do bem fornecido ou serviço prestado.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea f)
Unidade gestora		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. IV)
DETALHAMENTO DA RECEITA		
Data da posição	Possibilita acompanhar a publicação da receita em tempo real.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)
Unidade gestora		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, <i>caput</i>)
Natureza da receita		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, <i>caput</i>)

Valor da previsão		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, alínea a)
Valor do lançamento	Quando houver possibilidade, deve-se publicar essa informação.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, alínea b)
Valor da arrecadação	Indica o valor da arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, alínea c)
Informações financeiras		
Plano Plurianual (PPA)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF
Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF
Prestação de contas	A prestação de contas deve ser acompanhada do parecer prévio do Tribunal de Contas e de versões simplificadas.	Art. 48 LRF
Relatório resumido da execução orçamentária (RREO)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF
Relatório de gestão fiscal (RGF)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF
Balço anual do exercício anterior	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS		
Informações concernentes a procedimento licitatórios	Publicação que contenha todas as informações relativas a procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Lei 12.527/2011 (Art. 8º §1º Inc.IV)
Resumo dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior		- Lei 9.755/98 (Art. 1º Inc. V); (Art. 26 caput); (Art. 61 § único); (Art. 62 § 3º) - Lei nº 8.666/93 (Art. 116, 117, 119 e 124)
Relações Mensais de todas as compras feitas pela Administração direta e indireta	Esta relação deve discriminar obrigatoriamente: a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.	- Lei 9.755/98 (Art. 1º Inc. VI) - Lei 8.666/93 (Art. 16)

Fonte: Guia de implantação de portal da transparência (Brasil, 2013, p. 12-14)

5 Metodologia para elaboração do modelo

O procedimento de coleta de dados pode ser realizado nas seguintes fases:

1. Definição dos eixos de transparência ativa a serem avaliados.
2. Definição dos quesitos avaliados dentro de cada eixo.

3. Estruturação do formulário de avaliação.
4. Coleta de dados, por meio de visita aos sítios eletrônicos das prefeituras.
5. Estruturação da base de dados.
6. Definição dos critérios de pontuação.
7. Inclusão de dados relacionados à população, volume de recursos e nota no último EBT na base de dados.
8. Análise dos dados.

Os eixos de transparência definidos no primeiro passo são os seguintes: eixo de planejamento orçamentário, eixo de receitas, eixo de despesas e eixo de licitações. O eixo de planejamento orçamentário relaciona-se à transparência dos municípios, pela divulgação de instrumentos utilizados no planejamento da execução orçamentária, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Os eixos de receitas e de despesas foram avaliados pela transparência que o município promove em relação às informações de arrecadação e dispêndio, respectivamente. O eixo de licitações trata-se da disponibilização de informações a respeito do procedimento de escolha do agente que contratará a administração.

O questionário desenvolvido para a pesquisa, apresentado na Quadro II, permite duas respostas possíveis: não ou sim, sendo atribuído valor binário de 0 e 1, respectivamente, para fins de pontuação no Índice de Transparência Ativa (ITA).

Quadro II – Questionário Base de Dados para Pesquisa

ITENS	PERGUNTAS	BASE LEGAL
1	A Prefeitura possui sítio eletrônico?	
1.1	Existe link para o Portal da Transparência na página inicial do site da Prefeitura Municipal?	
2	ORÇAMENTO ESTIMADO	
2.1	Existe link disponível de fácil acesso na página que leva ao Plano Plurianual (PPA), mesmo em versão simplificada? Considera-se fácil acesso a necessidade de clicar em no máximo 2 links.	Art. 48 da LRF
2.2	Existe link disponível de fácil acesso na página que leva à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mesmo em versão simplificada? Considera-se fácil acesso a necessidade de clicar em no máximo 2 links.	Art. 48 da LRF
2.3	Existe link disponível de fácil acesso na página que leva à Lei Orçamentária Anual (LOA), mesmo em versão simplificada? Considera-se fácil acesso a necessidade de clicar em no máximo 2 links.	Art. 48 da LRF
2.4	É possível fazer download dos dados do orçamento na forma de planilha eletrônica?	
2.5	Está disponível no site a Prestação de Contas acompanhada do Parecer do Tribunal de Contas da União dos anos anteriores?	Art. 48 LRF
2.6	Está disponível no site a Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)?	Art. 48 LRF
2.7	Está disponível no site a Relatório de Gestão Fiscal (RGF)?	Art. 48 LRF

2.8	Está disponível no site a Balanço Anual do Exercício Anterior?	Lei 9.755/98 (Art. 1º Inciso IV)
3	RECEITA REAL	BASE LEGAL
3.1	A receita ORÇADA e REALIZADA está publicada no site?	
3.2	As INFORMAÇÕES DA RECEITA estão disponibilizadas em tempo real? Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)
	A receita está detalhada com os seguintes requisitos, mesmo que através da utilização de filtros:	
3.3	Data da posição	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)
3.4	Valor da previsão	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)
3.5	Valor da arrecadação/lançamento	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea b)
3.6	A receita realizada está detalhada por CATEGORIA ECONÔMICA?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)
3.7	A receita realizada está detalhada por GRUPOS DE FONTES?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)
3.8	A receita realizada está detalhada por FONTES DE RECURSOS?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)
3.9	A receita realizada está detalhada por CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II caput)
3.10	É possível fazer download dos dados das receitas no formato de planilha eletrônica?	
4	DESPESA REAL	BASE LEGAL
4.1	A despesa ORÇADA e REALIZADA está publicada no site?	
4.2	As INFORMAÇÕES DA DESPESA estão disponibilizadas em tempo real? Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;	
	A despesa está detalhada com os seguintes requisitos:	
4.3	Data da despesa	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)
4.4	Valor do empenho, liquidação e pagamento	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea a)
4.5	Nº do processo de execução	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)
4.6	Nº da Licitação	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea e)
4.7	Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea d)
4.8	Detalhamento do bem e/ou serviço fornecido?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea f)
4.9	A despesa realizada está disponível por CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)
4.10	A despesa realizada está disponível por CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)
4.11	A despesa realizada está disponível por CLASSIFICAÇÃO POR PROGRAMAS?	Art. 2º da Portaria 42/99
4.12	A despesa realizada está disponível por CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA, detalhado até o nível de subelemento?	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)
4.13	É possível fazer download dos dados das despesas no formato de planilha eletrônica?	

4.1 4	É fornecida a relação de servidores (concursados e ocupantes de cargos comissionados) com os valores da remuneração?	Art. 7º e 8º da Lei 12527/2011 e inciso VI do art. 7º do Decreto 7724/2012
5	LICITAÇÕES	BASE LEGAL
5.1	A prefeitura publica os instrumentos convocatórios (ex. editais completos) de seus processos licitatórios?	Lei 12.527/2011 (Art. 8º §1º Inciso IV) c/c princípio da publicidade da Lei 8666/93
5.2	A prefeitura divulga o resultado final dos procedimentos licitatórios, com o nome, CNPJ e valor por vencedor?	Lei 12.527/2011 (Art. 8º §1º Inciso IV)
5.3	A prefeitura divulga os contratos e termos aditivos firmados?	Lei 12.527/2011 (Art. 8º §1º Inciso IV)
5.4	A prefeitura divulga RELAÇÃO MENSAL de todas as compras feitas pela Administração direta e indireta?	Lei 9.755/98 (Art. 1º Inciso VI) - Lei 8.666/93 (Art. 16)

Cada município obtém uma nota em uma escala de 0 a 10, resultante da soma dos 4 (quatro) eixos. A pontuação do eixo foi definida segundo a seguinte fórmula:

$$N = (2,5/n) \times S, \text{ onde:}$$

N = nota do eixo;

n = número total de quesitos do eixo;

S = quantidade de respostas positivas do eixo;

No passo 7, as informações a respeito da população foram obtidas junto à base de dados MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para as receitas e as despesas, foram utilizados os dados municipais de 2015, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela base de dados FINBRA. O *ranking* com as notas da edição 2015 da Escala Brasil Transparente (EBT) foi obtido junto ao site da Controladoria-Geral da União (CGU).

Com o intuito de analisar a base de dados, correlacionaram-se essas 4 (quatro) variáveis, com o auxílio do *software Action Stat*, versão 3.1.43.724.694. Primeiramente, verifica-se a hipótese de existir correlação significativa entre as notas obtidas em transparência ativa relacionada à população e às despesas orçamentárias dos municípios. Para tanto, utilizou-se o teste de correlação linear de *Pearson*. Em seguida, para a verificação da normalidade da distribuição das notas de transparência ativa e passiva (EBT), utiliza-se o teste de *Kolmogorov – Smirnov* (COSTA NETO, 2002). Com isso, constata-se que as notas de transparência passiva não apresentaram uma distribuição normal, apesar de as notas de transparência ativa seguirem uma distribuição normal.

Dado o resultado do teste anterior, optou-se pela utilização de um teste não paramétrico para observação de diferenças significativas entre as médias das notas de transparência ativa e passiva. O teste escolhido foi o de *Wilcoxon* para dados pareados (FONSECA & MARTINS, 2011).

Os dados dos municípios são agrupados em estratos de acordo com sua população e suas despesas orçamentárias com as suas respectivas notas em transparência ativa. Como os estratos gerados para a população e para as despesas orçamentárias contam com quantidade de municípios diferentes, utiliza-se o teste de *Scheffé* para verificar se as médias das notas de transparência ativa obtidas pelos municípios apresentavam diferença significativa entre os estratos (PIMENTEL, 1990).

A análise do índice de transparência elaborado com as informações demográficas de receitas e de despesas tem como objetivo comparar se o volume da população impactada e o orçamento gerido pelo governo municipal influenciam no índice de transparência.

6 Conclusões

É mister que a prestação de contas por parte dos governantes é tema recorrente e essencial ao seguimento do pacto social que entremeia o desenvolvimento da sociedade desde seus primórdios. Os mecanismos e os instrumentos de controle da sociedade civil para com seus governantes devem ser ampliados e viabilizados de tal forma que possam promover o debate e a participação social no curso dos gastos e da arrecadação dos entes públicos.

Da maneira acelerada que a velocidade da informação cresce, concomitante com as facilidades de acesso promovidas pela expansão da *internet*, não há como omitir informações que são de direito dos cidadãos. Surge assim, a necessidade dos entes públicos buscarem formas de disponibilizar informações de fácil entendimento e interpretação para a população, aprimorando *accountability*. A transparência no ato público pode evidenciar tanto uma má gestão como também uma insuficiência na arrecadação, podendo ser determinante para definir o tamanho da intervenção necessária por parte do Estado.

Por fim, é interessante ressaltar a importância da criação de instrumentos objetivos para a avaliação e a medição dos aspectos relacionados à promoção da transparência pelos órgãos públicos. Escalas como o EBT e o ITA elaboradas nesse trabalho, permitem ao público avaliar a gestão de seus governantes e a preocupação desses em prestar conta de suas ações aos seus administradores.

Referências

- ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; SOUZA, P. R. R.. **Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação**. Cad. EBAPE.BR, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021
- ANGÉLICO, F.. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil.133 f. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2012.
- ABRUCIO, F. L.. **Trajatória recente da gestão brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública. Ed. Especial, p. 67-86. 2007.
- BALDO, F. S.; WATANABE, C. Y. W.; TIUSSI, D. T.. **Ranking Nacional de Transparência e Lei de Acesso à Informação: Identificação das obrigações de transparência ativa não avaliada**. Brazilian Journal of Development. Curitiba, v. 5, n. 12, p.33354-33367. 2019.
- BRASIL.. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.1988.
- _____. **Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.Recuperado de:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. 1998.
- _____. Controladoria Geral da União (2011). **Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Eclips Design.Recuperade:<<http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>>. 2011.
- _____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União**. Recuperado de:<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>. Acesso em dez 2016
- _____. Controladoria Geral da União (2013). **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília.Recuperado<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparenciapublica/brasiltransparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf>. 2013.
- BRASIL.. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. (6ª ed). Brasília: STN. 2014.
- BRASIL.. Secretaria do Tesouro Nacional. **FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios** . Recuperado de:<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. 2016.
- CAMPOS, A. M.. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30-50. 1990.
- CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S.. **Gestão da Informação Pública: um estudo sobre o portal da transparência**. Soc. Estado, vol. 28, n. 2, Brasília, 2013.
- COMIN, D., RAMOS, F. M., ZUCCHI, C., FAVRETTO, J., & FACHI, C. C. P.. **A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, 15(46), 24-34. 2016
- COSTA NETO, P. L. O.. **Estatística**. (2. Ed). São Paulo: Edgard Blücher. 2002.

- CRUZ, C. F., FERREIRA, A. C. S., SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S.. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176. 2012.
- FONSECA, J. S.; MARTINS, G. A. M.. **Curso De Estatística**. (6. Ed). São Paulo: Atlas. 2011.
- GARCIA, R. C.. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA. 2000.
- GIACOMONI, J.. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas S.A. 2010.
- LIMA, D. V.; CASTRO, R. G.. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios**. (3 ed). São Paulo: Atlas. 2011.
- PIMENTEL, F. G.. **Curso de Estatística Experimental**.(13ª ed). Piracicaba – SP: Editora da Universidade de São Paulo. 1990.
- ROSA, M. M., BERNARDO, F. D., VICENTE, E. F. R.; PETRI, S. M.. **A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12.527/2011**. *Navus – Revista de Gestão e Tecnologia*, 6(1), 72-87. 2015.
- SANCHES, O. M.. **Planejamento e Orçamento Governamental**; coletânea / vol. 2, cap. 3. Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –Brasília: ENAP. 2006.
- SLOMSKI, V.. **Controladoria e Governança Na Gestão Pública**. (ed. 3). São Paulo: Atlas. 2009.