

## PORTAL DA TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO

<sup>1</sup>Isabelle Falqueto Zardo, <sup>2</sup>Farana de Oliveira Mariano, <sup>3</sup>Mônica Oliveira Costa, <sup>4</sup>Ana Paula Rodrigues, <sup>5</sup>Leandro Xavier Timoteo

<sup>1</sup>Bacharel em Ciências Contábeis – FAVENI, <sup>2</sup>Mestre em Ciências Contábeis – FAVENI, <sup>3</sup>Mestre em Ciências Contábeis – FAVENI, <sup>4</sup>Doutora em Educação, <sup>5</sup>Mestrando em Gestão Integrada do Território

### 1 INTRODUÇÃO

A transparência no setor público é uma característica de governos atuais que seguem um processo democrático de acesso às informações referente às atuações dos gestores públicos. Este conceito está atrelado ao art. 37º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que versa sobre os princípios da administração pública, tais como legalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

As informações possibilitam que a população tenha ciência e avalie as atitudes que estão sendo tomadas pelos governantes, no entanto estas devem ser transmitidas com clareza, qualidade e estar dentro da legalidade (LUNKES et al., 2015; NUNES et al., 2013). Além do mais a transparência dos atos e fatos da administração se bem executados, diminui os casos de corrupção, uma vez que os dados ficam expostos para todos favorecendo o controle social.

Desta forma, existem diversas leis que versam sobre finanças públicas, uma delas é a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que exige a divulgação “em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2009). A partir dessa lei houve o estímulo à criação dos portais da transparência para municípios, estados e União. Há também a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, ao qual garante ao cidadão o acesso aos dados públicos (BRASIL, 2011).

A luz do exposto, pode-se afirmar que a transparência é um fator importante para a sociedade garantido por leis, no intuito de instaurar a comunicação entre a população e o governo e criar ferramentas que controlem os recursos, garantindo assim que estes sejam empregados para satisfazer as necessidades sociais (LUNKES et al., 2015).

Este trabalho insere-se no ambiente de fiscalização e controle através da transparência no setor público nos municípios do estado do Espírito Santo, surgindo o seguinte questionamento: como está a transparência dos portais e sítios eletrônicos nos 78 municípios do estado do Espírito Santo?

Com base nesse problema, o objetivo dessa pesquisa é demonstrar como está a transparência dos portais e sítios eletrônicos nos municípios do estado do Espírito Santo. Levando em consideração que este instrumento possui grande evidência para a fiscalização por parte da sociedade, será destacado nessa pesquisa a sua relevância para o controle social.

Este trabalho justifica-se pela escassez de estudos sobre este tema na localidade descrita, e por sua relevância nos dias atuais, a corrupção e as fraudes são temas corriqueiros no cotidiano da sociedade, o acesso à informação sobre os recursos públicos de forma clara e transparente promove maior aproximação da população e confiança do cidadão em relação à administração pública.

Segundo Bairral, Silva e Alves (2015) o sistema de transparência no setor público transfigura-se em um auxílio favorável para a disseminação da informação, haja vista que promove o *feedback*, ou seja, um retorno pra ambos os lados, para a administração que observa se está atendendo as necessidades da população de forma eficiente, e para os cidadãos que

podem fiscalizar se as atividades realizadas pelos órgãos públicos estão de acordo com a legislação e com as reais demandas da sociedade, com isso, quanto maior for a interação entre as partes, melhor será a eficácia da gestão.

Quanto à parte metodológica, possui abordagem qualitativa e quantitativa, uma vez que analisa e detalha as particularidades do determinado problema. Em relação ao objetivo, tem caráter descritivo, baseado na relação de variáveis e características de uma situação (GIL, 2008), por meio da análise dos portais da transparência dos municípios. E a técnica adotada é o levantamento, na qual será realizada a coleta, em portais eletrônicos, de dados previamente estabelecidos de acordo com os parâmetros exigidos por leis em relação à transparência.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO

Segundo Pinho e Sacramento (2009) *accountability* traz a noção de responsabilidade pessoal e prestação de contas, seja no setor privado ou público, ao qual a pessoa envolvida deve assumir os riscos e os ônus envolvidos em suas atividades. Pederiva (1998) também conceitua o termo como “responsabilidade pela prestação de contas”. Na realidade o termo *accountability* não possui uma tradução específica para a língua portuguesa. Há diversos trabalhos sobre a dificuldade que se há para encontrar uma tradução que represente o real sentido da palavra de origem inglesa.

A administração pública deve ser pautada em valores democráticos como igualdade, dignidade, participação e representatividade. Segundo Campos (1990) o alto nível de burocracia presente nos serviços públicos carrega consigo o dever de atender as necessidades e os direitos do povo e prevenir o uso abusivo do poder dos quais estão gerindo a administração pública. Coadunado esse mesmo autor o comportamento dos servidores públicos é reflexo das atitudes da sociedade, é necessário que os cidadãos sejam vigilantes e se façam cumpridores dos seus direitos, somente assim, a partir dessa relação “público-sociedade” haverá o exercício da *accountability*. Todavia enquanto o povo agir como subordinado ao Estado deixando de exigir seus direitos não haverá condições para o exercício da mesma.

A democracia americana apresenta uma preocupação elevada com a *accountability*, ao contrário do Brasil que apresenta uma falha na definição desse conceito. Essa diferença, de acordo com Campos (1990) é marcada pelos níveis de estágio de desenvolvimento político de cada país. No entanto há uma disparidade ao comparar esses países, o Brasil durante os anos de 1964 a 1985 vivia o período da ditadura militar, a liberdade da população era reprimida, não havia direito ao voto nem a transparência dos atos praticados pelo governo, mesmo com o fim do regime militar a população ainda se encontra muito distante de manter uma relação próxima com seus governantes devido à falta de compromisso com a verdade vivida naquela época.

Segundo Castro (2011) apud Souza et al. (2013) para que o processo democrático seja estável é necessário que o cidadão sinta confiança em seus dirigentes e estes se preocupem em prestar contas à sociedade, dessa forma a filosofia da *accountability* será estabelecida reforçando a ideia de democracia e valorizando as práticas de controle em busca de uma maior qualidade da gestão pública.

Conforme a democracia vai sendo desenvolvida o cidadão passa a ter um papel mais ativo na sociedade, deixando de ser exclusivamente dependente dos serviços públicos. Para isso é imprescindível à existência de uma cidadania organizada pautada na consciência popular. Dessa forma os interesses sociais estariam organizados aumentando a possibilidade dos cidadãos exercerem controle e cobrarem do governo os seus direitos (SOUZA ET AL., 2013).

## 2.2 TRANSPARÊNCIA

Conceituada por Cruz et al (2012) a administração pública pautada na transparência é aquela que disponibiliza às informações de forma clara para toda a população e permite a participação social na gestão. Ainda de acordo com os autores a transparência é um princípio da governança pública e a sua prática através de mecanismos de gestão são caracterizados como boas práticas de governança, desse modo à transparência no setor público é caracterizada por ações dos governantes com o intuito de divulgar as ações praticadas pela administração a cerca dos gastos e receitas arrecadadas, deve-se destacar que para haver eficácia no processo é imprescindível que os dados disponibilizados estejam compreensíveis para a população.

O desenvolvimento da transparência influencia fortemente a *accountability*, uma vez que fornece aos cidadãos os dados necessários para avaliar e fiscalizar as ações e as políticas públicas, estabelecendo assim uma relação entre cidadão e a administração, promovendo responsabilidade mútua e adoção de medidas disciplinares contribuindo para o fortalecimento das decisões empregadas e proporcionando o amplo acesso as decisões públicas tomadas pelos servidores públicos, além de garantir a melhor aplicabilidade das políticas públicas (OCDE, 2011).

O acesso à informação e a transparência na administração pública se enquadram nos direitos e deveres do cidadão em um Estado democrático. O cidadão pode e deve participar ativamente dos processos seja fiscalizando as despesas e gastos públicos, ou avaliando e acompanhando as implantações de políticas públicas (CGU, 2013b).

Nos últimos dez anos o Brasil teve um avanço significativo na transparência pública, principalmente com a criação da Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina regras sobre as finanças públicas (BRASIL, 2000). Esta lei disseminou o princípio da transparência estabelecendo no art. 48º a ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público dos “planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

Em 2004 a Controladoria Geral da União (CGU, 2013a) implantou o Portal da Transparência do Governo Federal, para divulgação e acompanhamento dos gastos realizados com o dinheiro público no âmbito federal. Esse portal é um instrumento eletrônico que tem como objetivo a divulgação dos dados públicos como previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a disponibilização de um guia, que é atualizado constantemente, para orientação dos gestores públicos sobre o cumprimento da Lei nº 101/2000 e Lei nº 131/2009.

Posteriormente a Lei Complementar nº 101/2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 131/2009, na qual acrescenta atribuições a Lei nº 101/2000 e exige a disponibilização das informações em tempo real (até o primeiro dia útil subsequente ao registro contábil) em meios eletrônicos, efetivando assim a criação dos Portais da Transparência. Após essa lei foi sancionada também a Lei nº 12.527/2011 que veio para garantir e regular esse acesso à informação, pela população.

Entre as principais medidas de consolidação da transparência no Brasil, podem-se destacar as contidas na Tabela 1.

Tabela 1: Sistematização do Processo de Transparência no Brasil

Ano	Conteúdo
2000	Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)
2004	Implantação do Portal da Transparência do Governo Federal
2009	Lei Complementar nº 131. Complementa a LRF com

	a exigência de prestação das contas públicas em tempo real.
<b>2011</b>	Lei nº 12.527 (Lei de Acesso a Informação - LAI)
<b>2012</b>	Decreto nº 7.724. Regulamenta a Lei nº 12.527/2001.

Fonte: Elaborado pela Autora (2018).

Dentre as exigências referentes à execução orçamentária e financeira a serem divulgadas nos sítios eletrônicos municipais em tempo real, conforme a Lei Complementar nº 131/2009, estão:

- Quanto às despesas: empenhos, liquidações e pagamentos, classificação orçamentária, o beneficiário (pessoa física ou jurídica), processo licitatório, o serviço ou bem disponibilizado.
- Quanto às receitas: previsão, lançamento e arrecadação.

É importante ressaltar que essas informações são às exigidas pela Lei nº 131/2009 que devem ser divulgadas em tempo real, no entanto para a implantação do Sítio Eletrônico há diversas orientações a serem cumpridas que estão elencadas no Guia de Implantação de Portal da Transparência (CGU, 2013a) referentes ao domínio (site), acessibilidade, formato de relatórios, detalhamento das despesas e das receitas dentre tantas outras.

A luz do exposto, infere-se que a transparência é a melhor ferramenta para promover a integração da sociedade com a administração pública, através dela o cidadão passou a ter acesso e acompanhar como os recursos públicos estão sendo alocados (SOUZA ET AL., 2013).

Consequentemente a divulgação dos dados referentes às finanças públicas contribui para o combate da corrupção e prevenção de fraudes, haja vista que é um mecanismo a fim de induzir a administração pública a agir com responsabilidade e pautada nas leis (CAMPOS, 1990).

### 2.3 INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O controle social pode ser definido como o exercício do cidadão de fiscalizar e acompanhar as decisões tomadas pela administração pública (CUNHA, 2013). A fiscalização das ações executadas é essencial para o bom andamento da gestão municipal. De acordo com Figueiredo e Santos (2013) a participação da população brasileira no controle social se encontra em fase de aperfeiçoamento, o cidadão através de instrumentos de interação busca estar em contato com os seus governantes com a finalidade de zelar por seus direitos e necessidades sociais.

A NBC T 16.1, publicada pela Resolução CFC 1.128/08, afirma que a função social da contabilidade aplicada ao setor público deve refletir o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à gestão, à prestação de contas e à instrumentalização da participação social (FIGUEIREDO, SANTOS, p. 12-13, 2013).

De acordo com Cunha (2013) no Brasil os principais instrumentos de controle social são: conselhos públicos, orçamentos participativos, audiências públicas e ouvidoria. Figueiredo e Santos (2013) citam outros, entre eles a defensoria pública, ministério público e tribunal de contas. Esses três últimos são órgãos de controle que promovem ações de fiscalização e investigação das ações que são executadas no setor público.

Os conselhos públicos segundo Luchmann e Almeida (2010) são formados por representantes da sociedade civil e servidores públicos que através de discussões determinam planos de ações para políticas públicas além de terem o papel de fiscalizar as esferas governamentais a que estão inseridas.

O orçamento público surgiu na Inglaterra no século XIX com o objetivo de auxiliar os governantes no controle das finanças. Com o avanço do capitalismo no século XX o Estado

passou a intervir diretamente na economia, com isso o orçamento passou de uma ferramenta de controle político para uma ferramenta de administração. Atualmente há os orçamentos participativos, onde o Estado leva em consideração os anseios da população, que dessa forma participa efetivamente na decisão a respeito dos investimentos públicos para o próximo ano. Após definido a alocação dos recursos pelo poder executivo é elaborada a Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Legislativo que deverá ser aprovada e executada no ano seguinte (SOUZA, 2000).

Outra ferramenta de controle social é a audiência pública, na qual o Estado com o intuito de saber a opinião da população sobre determinado assunto, reúne a população para ouvi-la. Tal medida não garante que as propostas serão atendidas, todavia o executivo levará em consideração na hora da decisão final (CUNHA, 2013).

E por fim, a ouvidora, outra ferramenta de controle que objetiva a interação entre Estado e população. Segundo Figueiredo e Santos (2013) a ouvidoria é um canal de avaliação de desempenho que permite ao cidadão realizar queixas, enviar sugestões, ou tirar dúvidas sobre a administração pública. Essas opiniões recebidas são encaminhadas para os setores competentes que irão ouvir e realizar as melhorias necessárias. Dessa forma a ouvidoria busca dar transparência a gestão com a participação da população na melhoria dos serviços públicos.

Portanto as ferramentas de controle social permitem a interação direta entre a população e o Estado dando transparência a administração e permitindo a fiscalização por parte da população das ações executadas. Todavia essa conscientização é um processo demorado e ainda não conhecido e praticado por todos, para tanto é imprescindível que a população conheça seus direitos e as leis que norteiam o exercício da cidadania (FIGUEIREDO E SANTOS, 2013).

Segundo esse pensamento Cunha (2013) afirma que a participação social através de instrumentos de controle tem como objetivo central fiscalizar, no entanto seu propósito é bem mais amplo, através do controle social é possível divulgar ideias, mostrar caminhos – propostas – à administração pública e promover a participação efetiva dos cidadãos nas decisões.

### 3 METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho é demonstrar como está a transparência dos portais e sítios eletrônicos nos municípios do estado do Espírito Santo. Destacando a sua evidência para a fiscalização e controle social. Para isso será realizada uma pesquisa descritiva, no sentido de relatar as características contidas nos portais e sítios e verificando se estão condizentes com as exigências da legislação. Segundo Gil (2016) a pesquisa descritiva é aquela elaborada com a finalidade de identificar as possíveis relações entre variáveis ou descrever características de um grupo, levantando hipóteses para explicá-las.

Quanto à técnica é classificado como levantamento e documental, haja vista que nesse trabalho temos como população os municípios brasileiros e a amostra a ser estudada os 78 municípios do estado do Espírito Santo. Seguindo este sentido a unidade de análise do trabalho serão os sites das prefeituras de cada um desses municípios. Esse tipo de método, de acordo com Gil (1988) apud Bertucci (2009), promove o recolhimento de informações de uma amostra previamente selecionada da população a fim de obter conclusões a cerca dos dados obtidos.

O instrumento de coleta de dados será coleta bibliográfica, uma vez que utiliza como material de pesquisa as informações a cerca dos recursos públicos, divulgadas nos portais transparência e sítios eletrônicos, bem como leis e decretos pertinentes ao tema, além do site da Controladoria Geral da União (CGU), sendo assim classificadas como fontes secundárias. Conceituada por Bertucci (2009) neste tipo de pesquisa a coleta de informações por fontes secundárias, são aquelas baseadas em documentos que já foram disponibilizados ao público, dados divulgados na internet, artigos acadêmicos, livros, relatórios empresariais, formam alguns exemplos.

A classificação quanto à natureza da pesquisa é quanti-qualitativa, pois irá coletar os dados por meio de um *check list* elaborado de acordo com o Guia de Implantação de Portal da Transparência disponibilizado publicamente no site do CGU. Cabe salientar que o Guia apresenta exigências (obrigatórias) e recomendações para os portais, no entanto para essa pesquisa será observado apenas o cumprimento dos requisitos obrigatórios. Após a coleta dos dados será feita a análise para definir quais os municípios atendem total ou parcialmente as exigências da legislação. Gil (2016) define que esse tipo de pesquisa objetiva detalhar as particularidades de um determinado problema partindo de uma análise estatística para uma análise de conteúdo.

A coleta dos dados será dividida em duas etapas, primeiramente será observado se o site municipal atende os requisitos referentes ao sítio eletrônico, e a segunda etapa irá analisar se conteúdo publicado está de acordo com a Lei Complementar nº 131/2009 e outros normativos. Ao final da análise quanto mais requisitos estiverem sendo cumpridos pelo município, melhor estará a sua transparência. Dessa forma pode-se afirmar que quanto melhor for à transparência dos sítios eletrônicos municipais, melhor será o controle social, dessa forma a população terá mais clareza e acessibilidade à informação (SOUZA ET AL., 2013).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para identificar a atual conjuntura da transparência dos sítios eletrônicos municipais do Espírito Santo, foi formulado um *check list* com os requisitos obrigatórios contidos no Guia de Implantação de Portal da Transparência emitido pelo CGU, diante disso foi estabelecido um ranking para indicar a microrregião com o melhor desempenho em transparência, seguindo em ordem decrescente até a região com a menor transparência do estado. Para determinar as microrregiões adotadas na pesquisa, foi utilizada a classificação do Instituto Jones dos Santos Neves (2012), a qual subdivide os 78 municípios em 10 microrregiões, sendo elas: Metropolitana, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste.

Inicialmente foi elaborado um ranking contendo os 78 municípios do estado, todavia, pelo fato da pesquisa analisar somente os requisitos obrigatórios, houve inúmeros empates entre os municípios, sendo que ao final obteve-se apenas 10 colocações no ranking. Destarte, foi refeito o ranking alocando os municípios conforme a microrregião pertencente a cada um.

Para composição desse ranking foram observadas as seguintes variáveis: 1- Sítio Eletrônico; 2- Despesas; 3- Receitas; 4- Informações Financeiras; e 5- Procedimentos Licitatórios. Cada variável possui subvariáveis (itens) que devem ser atendidas conforme o CGU.

A coleta de dados foi realizada entre Janeiro e Fevereiro de 2019, utilizando como base as informações do ano de 2018 dos Portais Transparência. Em cada site foram observados se o município atendia ou não às exigências estabelecidas pelo CGU. Vale ressaltar que em alguns municípios não foram possíveis observar certas variáveis por erro nos sites, dessa forma foram realizadas três tentativas, em intervalos de dias diferentes, no entanto aqueles na qual o erro permaneceu foi considerado o item como não atendido, haja vista que não foi possível observar a informação.

Após a etapa de observação foram transformados os dados coletados em números e posteriormente transformados para porcentagem. Por exemplo, na variável “Despesas” todos os sete municípios da microrregião Sudoeste Serrana cumpriram com o item “data da despesa”, dessa forma todos obtiveram 1 ponto, ao final da observação de todos os itens dessa variável, o somatório foi de 7 pontos, transformando em porcentagem, a região totalizou 100% no requisito.

O ranking elaborado ao final da coleta de dados foi feito a partir do cumprimento dos

itens listados no *check list*. Os resultados podem variar de 0% a 100%, sendo 0% o menor e pior resultado e 100% o melhor e mais transparente.

Os resultados obtidos após a coleta de dados estão apresentados nas Tabelas 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Tabela 2: Porcentagem por região referente o sítio eletrônico (em percentual)

Microrregiões do Espírito Santo	Nome do domínio "municipio.uf.gov.br"	Registro no Contas Públicas
Região Metropolitana	100,00	100,00
Região Central Serrana	100,00	100,00
Região Sudoeste Serrana	100,00	100,00
Região Litoral Sul	100,00	100,00
Região Central Sul	100,00	100,00
Região Caparaó	100,00	100,00
Região Rio Doce	100,00	100,00
Região Centro-Oeste	100,00	100,00
Região Nordeste	100,00	100,00
Região Noroeste	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

O “contas públicas” é um sítio eletrônico criado pelo governo federal com o propósito de divulgar informações, tais como montante dos tributos arrecadados, balanços, relatórios orçamentários e resumos dos instrumentos de contrato (BRASIL, 1998). Conforme análise da Tabela 2 é possível afirmar que todas as regiões do estado cumprem com os requisitos observados. Esses são os pressupostos básicos, ou seja, referem-se aos primeiros passos da criação do site (CGU, 2013a).

Tabela 3: Porcentagem por região sobre as despesas (em percentual)

Microrregiões do Espírito Santo	Despesas							
	Data da despesa	Valor do empenho, liquidação e pagamento	Número de processo da execução	Classificação orçamentária	Identificação da PF ou PJ beneficiária do pagamento	Procedimento licitatório realizado	Descrição do bem ou serviço	Unidade gestora
Região Metropolitana	100,00	85,71	100,00	85,71	100,00	100,00	100,00	100,00
Região Central Serrana	100,00	80,00	100,00	80,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Região Sudoeste Serrana	100,00	85,71	100,00	42,86	100,00	71,43	100,00	100,00
Região Litoral Sul	100,00	87,50	100,00	75,00	100,00	87,50	100,00	100,00
Região Central Sul	100,00	87,50	100,00	75,00	100,00	87,50	100,00	100,00
Região Caparaó	100,00	100,00	100,00	81,82	100,00	90,91	100,00	100,00
Região Rio Doce	100,00	83,33	100,00	83,33	83,33	83,33	83,33	83,33
Região Centro-Oeste	100,00	90,00	100,00	70,00	100,00	80,00	100,00	100,00
Região Nordeste	100,00	77,78	100,00	77,78	100,00	100,00	100,00	100,00
Região Noroeste	100,00	100,00	100,00	85,71	100,00	71,43	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

Através dos dados coletados e expostos na Tabela 3 sobre as despesas, pode-se observar que nos requisitos “data da despesa” e “número do processo da execução” todos os municípios

cumpriram atingindo a pontuação máxima de 100%. Já outros como, por exemplo, “classificação orçamentária” na Região Sudoeste Serrana apresentou um resultado de 42,86%, isso se deve ao fato de que dentre os municípios dessa região específica, poucos divulgaram essa informação em seus respectivos Portais da Transparência.

Tabela 4: Porcentagem por região referente às receitas (em percentual)

Microrregiões do Espírito Santo	Receitas					
	Data da posição	Unidade gestora	Natureza da receita	Valor da previsão	Valor do lançamento	Valor da arrecadação
Região Metropolitana	57,14	57,14	85,71	85,71	14,29	71,43
Região Central Serrana	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00
Região Sudoeste Serrana	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00
Região Litoral Sul	100,00	100,00	100,00	75,00	0,00	100,00
Região Central Sul	100,00	100,00	100,00	87,50	12,50	100,00
Região Caparaó	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00
Região Rio Doce	83,33	83,33	100,00	100,00	0,00	100,00
Região Centro-Oeste	90,00	90,00	90,00	90,00	0,00	90,00
Região Nordeste	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00
Região Noroeste	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

A Tabela 4 refere-se às porcentagens das receitas. Numa análise geral grande parte das regiões cumpriram com as publicações de tais informações, atingindo a pontuação máxima de 100%. No entanto é imprescindível destacar que no item “valor do lançamento” poucos municípios apresentaram tal informação. Tanto o Guia disponibilizado pelo CGU, quanto o Decreto nº 7.185/2010 mencionam que “quando houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação” (CGU, p. 13, 2013a).

Tabela 5: Porcentagem por região referente às informações financeiras.

Microrregiões do Espírito Santo	Informações Financeiras					
	Plano Plurianual (PPA)	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Prestação de Contas (PCA)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	Balço Anual do Exercício Anterior
Região Metropolitana	71,43	71,43	85,71	85,71	85,71	85,71
Região Central Serrana	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Região Sudoeste Serrana	85,71	85,71	85,71	85,71	71,43	85,71
Região Litoral Sul	62,50	75,00	87,50	87,50	75,00	75,00
Região Central Sul	75,00	87,50	75,00	87,50	87,50	75,00
Região Caparaó	45,45	63,64	36,36	100,00	100,00	45,45
Região Rio Doce	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Região Centro-Oeste	80,00	70,00	60,00	100,00	80,00	70,00
Região Nordeste	88,89	88,89	55,56	88,89	88,89	44,44
Região Noroeste	57,14	71,43	85,71	100,00	100,00	71,43

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

Entre as informações financeiras observadas na observação dos dados estão: o PPA (Plano Plurianual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) que são regulamentados pelo artigo 165 da Constituição da República; o RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), o RGF (Relatório de Gestão Fiscal) e PCA (Prestação de Contas Anual) que são elaborados em atendimento a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

O Relatório de Gestão Fiscal deve ser publicado contendo as assinaturas de membros externos ao Poder Executivo, tal como disposto na LRF, bem como a Prestação de Contas Anual que necessita do parecer do Tribunal de Contas da União (TCU) para aprovação e publicação (BRASIL, 2000), tais exigências podem ser o reflexo pelo qual esses itens apresentaram oscilações nos resultados conforme indicado na Tabela 5. No entanto não é possível confirmar tal afirmação, uma vez que nos portais transparência não constam notas explicando a ausência de tais documentos.

Vale ressaltar que o objetivo desse trabalho de pesquisa é demonstrar, através de um ranking, como está a transparência dos portais e sítios eletrônicos nos municípios do estado do Espírito Santo, não cabendo, portanto, destacar os motivos pelo qual nem todos cumprem as exigências do CGU.

Tabela 6: Porcentagem por região referente os procedimentos licitatórios (em percentual)

Microrregiões do Espírito Santo	Procedimentos Licitatórios		
	Informações sobre procedimentos licitatórios	Resumo dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos	Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta e indiretamente*
Região Metropolitana	100,00	100,00	71,43
Região Central Serrana	100,00	80,00	100,00
Região Sudoeste Serrana	100,00	85,71	100,00
Região Litoral Sul	100,00	87,50	100,00
Região Central Sul	87,50	87,50	87,50
Região Caparaó	90,91	72,73	100,00
Região Rio Doce	83,33	83,33	83,33
Região Centro-Oeste	100,00	90,00	90,00
Região Nordeste	77,78	77,78	77,78
Região Noroeste	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

A Tabela 6 demonstra os resultados sobre os procedimentos licitatórios. De modo geral todas as regiões apresentam um bom resultado, haja vista que todas ficaram acima dos 70%. As regiões Central Sul, Rio Doce e Nordeste apresentaram os mesmos índices nos três itens analisados, isso é explicado pelo fato de os municípios que as compõem apresentarem o mesmo provedor do site do portal transparência. Estes sites possuem a opção de vincular, por exemplo, o procedimento licitatório com seus respectivos instrumentos de contratos ou aditivos, no entanto o município não utiliza de tal ferramenta.

Trazendo essa observação para a questão da acessibilidade, uma pessoa leiga e com pouca instrução terá dificuldade para visualizar todas as informações referentes a um determinado processo licitatório. Segundo CGU (2013a) apud Souza (2013) a transparência é

o melhor instrumento para combater a corrupção, pois uma população bem informada é essencial para influenciar os gestores a agirem com responsabilidade e ética. Dessa forma o site além de conter as informações deve ser organizado e disponibilizar as informações nos locais a elas destinados.

Após observação de todos os dados foi elaborada a Tabela 7, contendo a comparação de todas as informações registradas, a fim de facilitar a análise.

Tabela 7: Comparação das informações sobre o sítio eletrônico e sobre o conteúdo (em percentual)

Microrregiões do Espírito Santo	Sobre o sítio eletrônico			Sobre o conteúdo		
	Nome do Domínio	Registro no Contas Públicas	Despesas	Receitas	Informações Financeiras	Procedimentos Licitatórios
Região Metropolitana	100,00	100,00	96,43	61,90	80,95	90,48
Região Central Serrana	100,00	100,00	95,00	83,33	100,00	93,33
Região Sudoeste Serrana	100,00	100,00	87,50	83,33	83,33	95,24
Região Litoral Sul	100,00	100,00	93,75	79,17	77,08	95,83
Região Central Sul	100,00	100,00	93,75	83,33	81,25	87,50
Região Caparaó	100,00	100,00	96,59	83,33	65,15	87,88
Região Rio Doce	100,00	100,00	87,50	77,78	100,00	83,33
Região Centro-Oeste	100,00	100,00	92,50	75,00	76,67	93,33
Região Nordeste	100,00	100,00	94,44	83,33	75,93	77,78
Região Noroeste	100,00	100,00	94,64	83,33	80,95	100,00

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

Tabela 8: Ranking de Transparência das Microrregiões do Espírito Santo (em percentual)

Ordem	Microrregiões do Espírito Santo	Ranking de Transparência
1	Central Serrana	95,28
2	Noroeste	93,15
3	Sudoeste Serrana	91,57
4	Rio Doce	91,44
5	Litoral Sul	90,97
6	Central Sul	90,97
7	Centro-Oeste	89,58
8	Caparaó	88,83
9	Nordeste	88,58
10	Metropolitana	88,29

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

Ao final da análise de todos os sites de transparência e após tabulação dos dados, obteve-se um ranking das microrregiões quanto à transparência em cada uma delas. A partir da observação da Tabela 8, verificou-se que a microrregião do Espírito Santo que obteve a maior pontuação, e conseqüentemente a maior transparência das informações divulgadas nos sites, foi a Central Serrana, seguida da Noroeste, Sudoeste Serrana, Rio Doce, Litoral Sul, Central Sul, Centro-Oeste, Caparaó, Nordeste e por último, a microrregião Metropolitana.

Quanto aos municípios que compõem cada microrregião temos: 1- Central Serrana:

Itaguaçu, Itarana, Santa Tereza, Santa Leopoldina e Santa Maria de Jetibá; 2- Noroeste: Barra de São Francisco, Mantenópolis, Nova Venécia, Águia Branca, Vila Pavão, Água Doce do Norte e Ecoporanga; 3- Sudoeste Serrana: Brejetuba, Afonso Cláudio, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Marechal Floriano, Venda Nova do Imigrante e Laranja da Terra; 4- Rio Doce: Ibitiraçu, João Neiva, Linhares, Sooretama, Rio Bananal e Aracruz; 5- Litoral Sul: Anchieta, Marataízes, Piúma, Alfredo Chaves, Iconha, Itapemirim, Presidente Kennedy e Rio Novo do Sul; 6- Central Sul: Atílio Vivacqua, Cachoeiro de Itapemirim, Jerônimo Monteiro, Muqui, Castelo, Mimoso do Sul, Apiacá e Vargem Alta; 7- Centro-Oeste: Governador Lindemberg, São Domingos do Norte, Marilândia, São Roque do Canaã, Pancas, São Gabriel da Palha, Colatina, Alto Rio Novo, Vila Valério e Baixo Guandu; 8- Caparaó: Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Ibatiba, Ibitirama, Irupi, Divino São Lourenço, Iúna, Muniz Freire, São José do Calçado, Bom Jesus do Norte e Alegre; 9- Nordeste: Conceição da Barra, Pedro Canário, Boa Esperança, Jaguaré, Montanha, Mucurici, Ponto Belo, São Mateus e Pinheiros; 10- Metropolitana: Serra, Vitória, Viana, Vila Velha, Fundão, Cariacica, Guarapari.

De acordo com Mileski (2010) apud Nunes et al (2013) qualquer ação realizada pela administração pública deve ser elaborada de modo a atender o público, isto é, a sociedade, dentro de um padrão de confiabilidade. Coadjuvante essa ideia, é importante destacar que transparência é um instrumento de controle social muito relevante para a sociedade, de forma a zelar pelos direitos dos cidadãos e impelindo os governantes a tomarem decisões que atendam as necessidades da maioria, além de representar um elo entre a administração e a população, através da publicidade de suas ações por meio dos portais de transparência (LUNKES et al, 2015).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho possui como objetivo demonstrar como está a transparência dos portais da transparência nos municípios do estado do Espírito Santo, através da formulação de um ranking por microrregião. Destacando a importância deste instrumento para o controle social, combate a corrupção e prevenção de fraudes. Não cabendo, portanto, detectar os motivos a qual ensejaram a falta de dados.

De um modo geral o resultado foi satisfatório, uma vez que todas as regiões ficaram acima de 60%. Dentre os resultados, nota-se que todos os municípios atenderam aos requisitos sobre o sítio eletrônico (“Nome do Domínio” e “Registro no Contas Públicas”). Quanto ao conteúdo dos sites dos Portais Transparência dos municípios, os percentuais mais baixos observados foram as Receitas da microrregião Metropolitana, com 61,90%, seguido do Caparaó com 65,15% para o requisito Informações Financeiras. A partir dessas microrregiões, os percentuais obtidos ficaram acima de 75%. Dentre os resultados que atingiram os 100%, estão à microrregião Central Serrana e Rio Doce no requisito Informações Financeiras, e a microrregião Noroeste em Procedimentos Licitatórios. Quanto ao ranking geral, temos a microrregião Central Serrana, seguida da Noroeste, Sudoeste Serrana, Rio Doce, Litoral Sul, Central Sul, Centro-Oeste, Caparaó, Nordeste, Metropolitana.

Conclui-se, portanto, com os resultados da pesquisa que a microrregião do Espírito Santo que apresenta maior transparência é a Central Serrana, divulgando 95,28% dos requisitos obrigatórios solicitados pelo CGU em seus sites. Neste sentido pode-se afirmar que dentre os 78 municípios observados os mais transparentes são: Itaguaçu, Itarana, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá e Santa Tereza. Vale salientar que o resultado obtido pode ser diferente de outros *rankings* divulgados por sites do governo, como por exemplo, do Tribunal de Contas da União e do próprio CGU, no entanto os dados utilizados foram somente os requisitos obrigatórios dentre tantos outros recomendáveis que também são avaliados por tais órgãos. Recomendam-se para pesquisas futuras que seja feito um estudo contendo todos os requisitos

do guia do CGU, tanto os obrigatórios quanto os recomendáveis, além de um estudo aprofundado sobre as causas envolvidas na ausência de informações nos portais transparência dos municípios o Espírito Santo.

## REFERÊNCIAS

BAIRRAL, M. A. C., SILVA, A. H. C., ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, maio/jun. 2015.

BERTUCCI, J. L.O. **Metodologia Básica para Elaboração de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC)**. São Paulo: Ed Atlas, 2009.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Brasília. DF, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de Maio de 2009. Brasília. DF, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília. DF, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

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

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos**. Salvador, fev. 2013. Disponível em: <<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>> Acesso em 27 ago 2018.

CGU. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília, 1 ed, 2013a. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_portaltransparencia.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf)>. Acesso em: 07 set 2018.

CGU. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 1 ed, 2013b. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em 09 out 2018.

CRUZ, C. F.; et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-76, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08>> Acesso em 08 set 2018.

FIGUEIREDO, V. S., SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2013.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1988.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LUCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.13, n.1, p.86-94, 2010.

LUNKES, R. J.; et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da CGU**, Brasília, v. 7, n. 10, p. 88-108, jun/jul. 2015.

NUNES, G. S. F.: et al. Análise dos instrumentos de transparência contido na lei de responsabilidade fiscal nos municípios da região sul. **Revista Ambiente Contábil**. Natal, v. 5, n. 2, p. 128-150, jul./dez. 2013.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação sobre o sistema de integridade da administração pública. Brasil, 2011**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/48947422.pdf>> Acesso em 26 ago 2018.

PEDERIVA, J. H.. Accountability, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 140, 17-39, out./dez. 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/414/r140-03.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 18 out 2018.

PINHO, J. A. G., SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dec. 2009.

SOUZA, F. J. V.: et al. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**. Salvador, v. 3, n. 3, p. 94-113, set./dez. 2013.

SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Revista Terra Livre**. São Paulo, n.15, p.39-58, 2000. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/360/342>> Acesso em 27 ago 2018.