

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

HENRIQUE APARECIDO VICENTE

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo a
partir do portal eletrônico de transparência do município de São Bernardo
do Campo/SP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2020

HENRIQUE APARECIDO VICENTE

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo a partir do portal eletrônico de transparência do município de São Bernardo do Campo/SP

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia da UTFPR, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” -

Orientadora: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

CURITIBA

2020

TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Gestão Pública Municipal



TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo a partir do portal eletrônico de transparência do município de São Bernardo do Campo/SP

por

HENRIQUE APARECIDO VICENTE

Esta monografia foi apresentada às 19:00 do 5 de outubro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de Itapevi - SP, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

RICARDO LOBATO TORRES

leonardo tonon

CAMILA LOPES FERREIRA

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/7AD1BEF2>

RESUMO

VICENTE, Henrique Aparecido. *Transparência na Gestão Pública Municipal: um estudo a partir do portal eletrônico de transparência do município de São Bernardo do Campo/SP*. 2020. 54f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) Universidade Federal de Tecnologia do Paraná. Curitiba, 2020.

O objetivo desta pesquisa foi a analisar o cumprimento da Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação pelo Município de São Bernardo do Campo/SP através do seu sítio eletrônico. Quanto à metodologia, baseou-se no estudo descritivo elaborado a partir dos aspectos legais que tratam sobre o tema e com a aplicação de um modelo de protocolo de observação que avalia o nível de transparência nos portais eletrônicos da gestão pública municipal. Trata-se de um instrumento desenvolvido por uma ação conjunta entre reconhecidos órgãos públicos de controle externo do Governo Federal e do Governo Estadual de Tocantins que lideram as iniciativas institucionais oficiais para políticas de transparência, combate a corrupção e defesa do patrimônio público. O resultado foi um checklist com 70 itens de obrigatoriedade legal retirados essencialmente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI). O instrumento foi adaptado a proposta deste trabalho – que é a avaliação apenas por navegação ao sítio oficial –, tendo sido excluídos 20 questões não passíveis de avaliação através do acesso à internet. O resultado foi um checklist com 50 itens de conteúdo obrigatório. A coleta de dados foi realizada através da visita ao portal eletrônico de transparência do município investigado, onde o levantamento das informações decorreu da aplicação do protocolo de observação proposto. O resultado obtido com a análise dos dados coletados indica que o município alcançou um nível de classificação “BOM”, ou seja, o ente federado atingiu um alto grau de atendimento as determinações legais com destaque a facilidade de obtenção de informações relevantes ao cidadão local. O Portal da Transparência é organizado, com boa usabilidade para o cidadão e oferece um sistema de suporte que atende aos padrões mínimos necessários para que o usuário possa solicitar informações de seu interesse. Contudo, apesar dos resultados positivos alcançados pelo portal em análise, ainda há pontos negativos relacionados a falta de informação que precisam ser melhorados e exigem maior atenção do Governo Municipal, tais como: orçamento e finanças públicas, prestação de contas anuais, contratações públicas (licitações), entre outros.

Palavras-chave: Portal da Transparência. Lei de Acesso à Informação. Accountability.

ABSTRACT

VICENTE, Henrique Aparecido. Transparency in Municipal Public Management: a study based on the electronic transparency portal in the municipality of São Bernardo do Campo / SP. 2020. 54f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) Federal University of Technology of Paraná. Curitiba, 2020.

The objective of this research was to analyze compliance with the Transparency Law and the Access to Information Law by the Municipality of São Bernardo do Campo / SP through its website. As for the methodology, it was based on a descriptive study elaborated from the legal aspects that deal with the theme and with the application of a model of observation protocol that assesses the level of transparency in the electronic portals of municipal public management. It is an instrument developed by a joint action between recognized public agencies of external control of the Federal Government and the State Government of Tocantins that lead the official institutional initiatives for policies of transparency, fight against corruption and defense of the public patrimony. The result was a checklist with 70 legally mandatory items taken essentially from the Fiscal Responsibility Law (LRF), Transparency Law and Access to Information Law (LAI). The instrument was adapted to the proposal of this work - which is the evaluation only by navigation to the official website -, having excluded 20 questions that cannot be evaluated through internet access. The result was a checklist with 50 items of mandatory content. Data collection was carried out by visiting the electronic portal of transparency of the investigated municipality, where the collection of information resulted from the application of the proposed observation protocol. The result obtained with the analysis of the collected data indicates that the municipality reached a level of classification "BOM", that is, the federated entity reached a high degree of compliance with legal determinations, highlighting the ease of obtaining relevant information to the local citizen. The Transparency Portal is organized, with good usability for the citizen and offers a support system that meets the minimum standards necessary for the user to request information of interest. However, despite the positive results achieved by the portal under analysis, there are still negative points related to the lack of information that needs to be improved and require greater attention from the Municipal Government, such as: budget and public finances, annual accountability, public contracts (public tenders)), among others.

Palavras-chave: Portal da Transparência. Lei de Acesso à Informação. *Accountability*.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
1.1	PROBLEMA	7
1.2	JUSTIFICATIVA.....	7
1.3	OBJETIVOS.....	8
1.4	ESTRUTURA DA MONOGRAFIA.....	8
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	9
2.1	A MANUTENÇÃO DO ESTADO PELO CIDADÃO-CONTRIBUINTE.....	9
2.2	ACCOUNTABILITY: TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E PARTICIPAÇÃO	10
2.3	ASPECTOS LEGAIS: TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	12
2.4	PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.....	15
2.5	OUTROS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE SÍTIO ELETRÔNICO	17
3	METODOLOGIA.....	19
4	RESULTADO E DISCUSSÃO.....	23
5	CONCLUSÃO.....	48
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

A Constituição do Brasil, promulgada em 1988, trata da regulamentação do acesso à informação pública em seu art. 5. Inc. XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou de interesse coletivo [...]”. Referida carta magna, define ainda, que o princípio da publicidade é obrigatório em toda esfera pública nacional, conforme art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes [...] obedecerá aos princípios de [...] publicidade [...]” (BRASIL, 1988).

Partindo dessa premissa, nos últimos anos diversas leis foram promulgadas no sentido de regulamentar a divulgação e a disponibilidade de informações de relevância acerca da gestão pública, de forma simultânea a sua ocorrência e com máximo de transparência possível, principalmente no que se refere ao ingresso e gastos do dinheiro público pelos agentes públicos (políticos, servidores e particulares em colaboração com o governo).

A esse título, as principais leis que regulamentam a transparência e o acesso à informação no Brasil são três, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar nº 131/2009 (Lei de Transparência) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Referidos normativos contribuíram para o fortalecimento dos órgãos de controle externo da administração pública brasileira, no qual tem destaque os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e as Controladorias Gerais (BRASIL, 2012b).

Contudo, Lopes (2007) defende a igualdade de pensamentos quase unânime, de que em ambientes democráticos o motivador primordial de qualquer governo – seja qual for sua vertente – é o interesse coletivo. E para isso, é necessário a criação de mecanismos de controle e participação popular que garantam a realização dessa missão, do contrário, a hipótese de desmoronamento da democracia é grande (LOPES, 2007).

Em sintonia com esse pensamento a Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2013) criou, em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal, que reforçou o processo de aproximação da sociedade na gestão pública, e fortaleceu o papel da informação governamental como um bem público que deve ser colocado à disposição de toda a sociedade, com fácil acesso por meios eletrônicos – preferencialmente a internet. Esse instrumento, somados a outras diversas ações governamentais, veio a consolidar como regra a divulgação de informação, e o sigilo a exceção (DUARTE, 2011). Trocando em miúdos, a transparência governamental passou a ser considerado um dos fundamentos da democracia cuja base de sua sustentação é o acesso do cidadão à informação pública (SILVA et al, 2014).

Nesse sentido, não há ‘sombras de dúvidas’ que a participação popular é peça fundamental para o sucesso do sobredito processo. A assunção do papel de elaboração, acompanhamento, controle e fiscalização das políticas públicas, por parte do cidadão-contribuinte, desconstrói a cultura de cidadão passivo que apenas se beneficia das políticas públicas oferecidas pelo Governo. O contrário disso, constrói uma nova perspectiva de cidadão-contribuinte, que assume o seu papel ativo de o verdadeiro financiador do Estado, unindo-se a todo esse aparato de leis e órgãos externos de fiscalização, ocupando seu lugar de direito como agente de fiscalização das contas públicas (BRASIL, 2012b).

1.1 PROBLEMA

Apesar do avanço da internet e sua rápida evolução como principal tecnologia utilizada para divulgação de informações sobre a administração pública e da aprovação de diversas leis de cumprimento obrigatório que criaram condições para formação de uma cultura transparente na gestão pública, percebe-se, ainda, que as autoridades governamentais têm encontrado dificuldades em fazer políticas públicas voltadas a transparência e acesso à informação. Essa incapacidade de realizar as tarefas pode ser percebida no alto índice de desconhecimento da população referente aos existências dos portais eletrônicos de transparências. Ou, ainda, a dificuldade do governo em disponibilizar informações confiáveis e de fácil acesso e compreensão a população, que além de ser fato relevante para coletividade, é de cumprimento obrigatório. Em outras palavras, observa-se na realidade uma divergência gritante entre o que espera o cidadão e a disposição das autoridades públicas em fornecê-las.

Assim, considerando o tema transparência na gestão pública municipal e a divulgação das informações por meios eletrônicos, apresenta-se a seguinte problemática: Qual o nível de transparência acerca da divulgação das informações que devem ser publicadas no portal eletrônico do município de São Bernardo do Campo, localizado na Região Sudeste da Grande São Paulo?

1.2 JUSTIFICATIVA

Este trabalho se justifica pela relevância social que o tema assumiu ao tratar da inclusão do cidadão-contribuinte na fiscalização da utilização dos recursos públicos. A rápida mudança estrutural ocorrida nos últimos anos na área de informação e comunicação – em especial a internet – tem contribuído para disponibilizar à população o acesso rápido e fácil as informações governamentais, potencializando o interesse coletivo sobre gestão responsável do patrimônio público deixado sob os cuidados da administração municipal. Em vista disso,

surge a importância em se analisar o portal da transparência municipal como sendo o meio de comunicação com maior potencial para disponibilizar e divulgar informações públicas de interesse coletivo em tempo real e transparente, utilizando um protocolo de observação cientificamente aceito – adaptado a proposta deste trabalho – elaborado por ação conjunta entre órgãos de controle externos estaduais (Tocantins) e federais que visa orientar qual o conteúdo e quais requisitos deve conter os Portais da Transparência (TOCANTINS, 2015).

. Para a população local, sua importância surge da necessidade em analisar seu principal instrumento de controle social – isto é, o portal da transparência municipal. Para a área governamental, sua importância está relacionada à verificação de sua aderência aos ditames da lei que obriga a disponibilização de informações de forma espontânea a sociedade e ao atendimento das solicitações por parte do cidadão.

Outra justificativa é que o local mais próximo do dia-a-dia da população é os Municípios – é onde o cidadão vive –, e por conseguinte, os gestores públicos locais sofrem uma maior pressão quanto as críticas e insatisfação da sociedade a respeito da deficiência das políticas públicas. É nesses locais que o cidadão exerce seu direito com mais intensidade, espera resultados com mais ansiedade. A percepção de recompensa é maior (ENAP, 2018).

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar o cumprimento da Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação pelo Município de São Bernardo do Campo/SP através do seu portal eletrônico. Mais especificamente quanto ao principal conteúdo do portal de publicação obrigatório; do sítio eletrônico no âmbito da usabilidade e acessibilidade; dos pedidos de informações por parte do cidadão à administração pública de forma presencial e eletrônica; e da consolidação dos dados coletados a fim de atribuir uma avaliação geral ao portal.

1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA

Este trabalho está organizado em 05 (cinco) capítulos. No capítulo 1 é apresentado o contexto sobre o tema da transparência na gestão pública municipal de São Bernardo do Campo/SP e sua importância. No capítulo 2 são abordados a fundamentação teórica que embasam a pesquisa. Já no capítulo 3 aborda a metodologia aplicada ao estudo de caso e as estratégias escolhidas para exploração do tema. Seguindo para o capítulo quatro, apresenta-se os resultados e discussão alcançados através da análise e interpretação das informações levantadas. E por fim, no capítulo 5 são apresentadas as conclusões obtidas por meio dos dados coletados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A MANUTENÇÃO DO ESTADO PELO CIDADÃO-CONTRIBUINTE

A Constituição Federal de 1988 define a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, e seus fundamentos estão dispostos em seu art. 1:

- I. a soberania;
- II. a cidadania;
- III. a dignidade da pessoa humana;
- IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e
- V. o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Além disso, os objetivos da República Federativa do Brasil, pode ser extraída do texto constitucional, na leitura de seu art. 3:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- IV. promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Mais do que isso, temos ainda, os direitos sociais que são, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 6:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição [...] (BRASIL, 1988).

Sublinhe-se, também, que a constituição deixa claro em seu art. 170: “[...] tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social” (BRASIL, 1988).

Ocorre que para atender a esses anseios que a sociedade brasileira tanto almeja, é necessária haver recursos financeiros que financie suas pretensões. Em outras palavras:

Para atender às necessidades da sociedade, o governo precisa prestar serviços e realizar obras - o que exige gastos. Receita pública é o dinheiro que o governo dispõe para manter sua estrutura e oferecer bens e serviços à sociedade, como hospitais, escolas, iluminação, saneamento, etc. Para poder fazer isso, o governo precisa arrecadar dinheiro e faz isso de diversas maneiras. Essa arrecadação vem de impostos [...] (BRASIL, 2020b).

Dentro dessa lógica, a Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2012b) aponta que não basta apenas a participação da sociedade nas políticas públicas, é preciso, também, que haja o controle da gestão dos recursos por parte do cidadão com o objetivo de garantir que essas receitas ingressadas, realmente, sejam gastas para o atendimento das demandas sociais da população. O estado precisa de dinheiro para funcionar, e o ingresso dessas receitas aumenta o potencial de alcance de “sua missão constitucional de construir uma vida justa e

livre para todo o povo brasileiro, origem e fim de toda a atividade estatal” (BRASIL, 2012b, p. 14). Desse modo, para assegurar o destino certo dos gastos públicos, não basta apenas que a sociedade participe da elaboração das políticas sociais, é preciso que cada cidadão exerça seu papel de fiscal da correta aplicação desse dinheiro (BRASIL, 2012b).

Desse modo, para Becovici (2015) a democracia associa-se a ideia de igualdade de representação, onde a política de Estado toma a direção que a maioria decidir. Desta forma, com a democracia, o Estado tende a priorizar, em sentido unívoco, a materialização da igualdade, a garantia da liberdade e a consolidação da supremacia dos interesses coletivos.

Da mesma forma que, segundo o mesmo autor, se Estado é do povo, as decisões também deveriam ser do povo – que deve poder tomar de volta quando quiser à palavra e intervir na tomada de decisões. Fora disso, tudo está preso a fracos princípios, ou a realidade de regimes autoritários (parlamentar ou presidencial), sob a enganosa aparência de uma democracia (BECOVICI, 2015).

O Estado é uma comunidade teleológica, que satisfaz os interesses coletivos, totais ou parciais. Os fins do Estado [...] é a solução do problema econômico e cultural de todos, ou seja, a diminuição das desigualdades. Só os fins justificam o Estado (BECOVICI, 2015, p. 277).

Logo, a legitimidade do Estado está no o alcance de tais fins, que significa praticamente a sua justificação, equivale à sua própria existência (BECOVICI, 2015, p. 278).

2.2 *ACCOUNTABILITY*: TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E PARTICIPAÇÃO

É sabido que o governo precisa manter sua estrutura e oferecer bens e serviços à população. É sabido também que para cumprir esse fim – o que exige gastos – o governo precisa de dinheiro. Dessa forma, para poder saber o quanto pode gastar, o governo precisa primeiro estimar o quanto vai arrecadar de receitas. E para arrecadar esse dinheiro ele faz uso de diversos meios, dentre eles, o principal vem dos impostos (BRASIL, 2020b).

Seguindo essa premissa, foi criado o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, de iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2009a, p. 27), cuja definição de transparência é “quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas. A administração pública deve ser sempre transparente, porque não deve ter o que esconder do povo”.

Consoante lembrado por Teixeira (2006, p. 227) um dos dez mandamentos da cidadania consciente é:

Participar da vida política da minha comunidade e do meu país, votando e fiscalizando candidatos e partidos comprometidos com o interesse público, a ética na política, a redução das desigualdades sociais e regionais, a eliminação do clientelismo e corporativismo, a reforma do sistema eleitoral e partidário para tornar

o voto um direito de cidadania e compatibilizar a democracia representativa tradicional com os modernos mecanismos de democracia direta e participativa

Nesse sentido, para Raupp e Pinho (2013) o conceito de *Accountability* cinge-se com os termos de transparência, controle, obrigação de prestação de contas, responsabilidade, justificativas de ações realizadas ou não, premiação e/ou castigo. Logo, para os autores, qualquer forma de controle que exija a participação da sociedade e responsabilização do Estado pelos desvios de atos e ações na gestão dos recursos públicos pode ser considerado uma dimensão do *Accountability* (RAUPP; PINHO, 2013).

Nessa linha de pensamento, Prado (2004) em seu estudo explicita que uma das etapas da *accountability* é a prestação de contas sobre o desempenho da gestão dos recursos públicos. Para o autor não basta apenas o Estado divulgar informações públicas, é preciso que os governantes assumam a responsabilidade por possíveis desvios em suas ações e/ou atos decorrentes de uma má gestão fiscal “que demandaria verificar a existência de eventuais sanções ou punições relativas à prestação de contas” (PRADO, 2004, p. 6).

Seguindo esse raciocínio Silva, Pereira e Araújo (2014) afirma que a administração pública deve buscar atender aos interesses coletivos, através da ampliação dos instrumentos de transparência pública, disponibilizando aos cidadãos meios para que possam apreciar as prestações de contas pública e seu desempenho em relação ao alcance do bem comum. Contudo, continuam os autores, que por questões políticas, nem sempre existe o interesse em tornar público os atos do governo com objetivo explícito de evitar possíveis responsabilizações. A sociedade tem a tarefa de pressionar o governo na melhoria nos processos de gestão e avaliação da utilização dos recursos públicos, através de ferramentas de análise que ofereçam transparência na prestação de contas governamental, possibilitando uma aproximação entre poder público e sociedade (SILVA; PEREIRA; ARAÚJO, 2014).

Para subsidiar a análise do tema em questão, Silva et al. (2014) entendem que a democracia só se efetiva por meio do acesso do cidadão a informação – transparência governamental. Para eles uma melhor qualidade na governança do país e na prestação dos serviços oferecidos a população, são bases de um governo sustentável e transparente, mais favorável a participação popular com tendência à responsabilização e prestação de contas (*accountability*). E ainda, que esses conceitos de transparência motivam a luta contra o desperdício, ineficiência e corrupção na administração pública (SILVA et al, 2014).

Nessa abordagem Lopes (2007, p. 10) argumenta que em “um governo popular sem informação pública ou sem os meios para provê-la não é nada mais que o prólogo de uma farsa, de uma tragédia, ou talvez os dois”. Para ele, se a informação é um bem público, cabe

ao governo fornecer esse bem a sociedade como qualquer outro bem e serviço. Do contrário, se o governo se nega a fornecer o acesso à informação sobre algo importante que aconteceu a sociedade – ficando em silêncio, é o mesmo que mentir (LOPES, 2007). O autor defende a tese de quase uma igualdade de pensamentos, quando se trata de democracia: “governar para o interesse coletivo” (LOPES, 2007, p. 6). E para isso, é necessário a criação de mecanismos de controle e participação popular que garantam a realização dessa missão, do contrário, a hipótese de desmoronamento da democracia é grande (LOPES, 2007).

Nesse aspecto, Controladoria-Geral da União (CGU), manifesta que é um direito do cidadão eleger seus representantes a cada eleição, e durante todo o mandato fiscalizar de perto o poder concedido a esses governantes eleitos e suas decisões administrativas. (BRASIL, 2010). Mister, ainda, que a transparência das ações governamentais pressupõem uma participação popular ativa (controle social) sobre informações que reúna o real destino do uso do dinheiro público, que quando disponível de forma simples, compreensível e de fácil acesso, propicia ao cidadão saber e conhecer de fato as ações do gestor público e influenciar no processo e tomada de decisões. Isso é ponto de partida para uma maior transparência fundada na relação Governo-Sociedade e na responsabilidade social. (BRASIL, 2012b). A disponibilização das informações relevantes sobre a gestão pública e a destinação dos recursos públicos ao cidadão deve ser feita em tempo real e transparente (BRASIL, 2011b).

A transparência torna-se ainda mais importante quando analisada na esfera municipal, que é o local mais próximo do dia-a-dia da população. Afinal, é neste espaço territorial que o cidadão exerce seu direito com mais intensidade e espera ansiosamente ser atendido, e quando os resultados não são como o esperado, por conseguinte, os gestores públicos locais sofrem uma maior pressão quanto as críticas e insatisfação da sociedade a respeito da deficiência das políticas públicas (ENAP, 2018). A percepção de recompensa é bem maior pelo habitante local, quando suas demandas sociais são atendidas conforme o esperado (ENAP, 2018).

2.3 ASPECTOS LEGAIS: TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

A Constituição Federal assegura o direito a qualquer cidadão solicitar informações públicas ao governo, ainda que seja para uso privado conforme seu art. 5, inc. XXXIII. Ainda, referido texto constitucional em seu art. 37 lista os princípios intrínsecos à administração pública direta e indireta da União, Estados e Municípios, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

A esse título, de acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2012b) as principais leis que regulamentam a transparência e o acesso à informação no Brasil são

três, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar nº 131/2009 (Lei de Transparência) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) trouxe para o arcabouço legal o novo conceito de responsabilidade fiscal baseado no planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios com potencial para desequilibrar as contas públicas.

De acordo com Neves (2013, p. 7), “ao estabelecer regras para a divulgação de informações orçamentárias, a norma coloca os gestores dos recursos públicos sobre um novo patamar de responsabilidade, no qual as decisões são abertas e a prestação de contas é constante”.

Assim, com o advento da referida lei, fica instituída na administração pública brasileira a obrigatoriedade legal de observar amplamente o princípio da transparência e da publicidade, levando ao conhecimento da sociedade todos seus atos, e propiciando meios para o necessário exercício do controle social (ARAÚJO, 2013).

Acrescenta-se, a tudo isto, a aprovação da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência) (BRASIL, 2009), que acrescenta dispositivos, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determinando que esteja disponível a qualquer pessoa, em tempo real, com o maior nível de detalhamento possível, preferencialmente pela internet, informações sobre execução orçamentária e financeira da União, dos Estados e dos Municípios. Logo, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ficou instituído a transparência como uma das premissas básicas para construção de uma gestão responsável e de um melhor diálogo entre governo e sociedade (ARAÚJO, 2013). Essa premissa encontra-se especificada no art. 48, da referida lei:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas (ARAÚJO, 2013, p. 59).

Nesse histórico de normativos, surge também a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011b) – regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio 2012 (BRASIL, 2012c) que dispõem sobre os métodos necessários para garantir o acesso à informação e definição das regras para classificação de seu sigilo, conforme previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

Com o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI) a informação pública em poder do Estado passa por um processo de convergência de uma cultura do sigilo para uma cultura de dados abertos (DUARTE, 2011). Referido dispositivo inovou com a introdução dos termos ‘transparência ativa’ – disponibilização da informação de maneira espontânea por parte do Estado – e ‘transparência passiva’ – atendimento do Estado a solicitação de informação por parte do cidadão – estabelecendo a obrigatoriedade de cumprimento da lei por toda administração pública, além do conteúdo mínimo de informações que devem ter ampla divulgação e fácil acesso, os requisitos para desenvolvimento dos sítios eletrônicos, normas e prazos para atendimento ao pedido de informação, regras para negativa da informação e seus respectivos recursos (MOURA; OLIVEIRA, 2013).

Dentro do tema ora em análise, em linhas gerais, a Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011b) pode ser resumida da seguinte forma:

- a) art. 1 e 2 – amplitude da lei – subordinam-se ao regime da lei todos órgãos e entidades públicas de todas as esferas e poderes – incluindo os municípios;
- b) art. 3 – diretrizes – observância de que a publicidade é regra e o sigilo é a exceção, divulgação espontânea, uso da internet, cultura da transparência e controle social;
- c) art. 5 – dever – o Estado tem a dever de garantir o acesso à informação de forma clara, transparente e de fácil compreensão – linguagem cidadã;
- d) art. 6 – dever – o Estado tem o dever de garantir a transparência das informações de forma ampla, integral, atual e autêntica;
- e) art. 7 – dever – o Estado tem o dever de garantir ao cidadão o direito a orientação quanto a forma de obter acesso as informações de qualidade (dados gerais, conteúdo institucional e conteúdo fiscal, financeiro e orçamentário);
- f) art. 8 – dever – o Estado tem o dever de divulgar informações em local de fácil acesso, sendo obrigatória sua divulgação na “internet”.
- g) art. 9 – dever – o Estado tem o dever de estabelecer um local próprio para a instalação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico;
- h) arts. 10 a 20 – requerimento de informações – dispõem sobre as normas, regulamentos, prazos, negativa de acesso, recursos, entre outros instrumentos;
- i) arts. 21 a 30 – regras de sigilo – informações sensíveis precisam conter sigilo, uma vez que se divulgadas colocam em risco à segurança nacional;
- j) Art. 31 – dados de caráter pessoal – dispõem sobre o dever de respeitar tudo aquilo que é íntimo e privado relacionado a honra, a imagem, a liberdade e as garantias individuais;

- k) Arts. 32 a 34 – punições – atribui responsabilidades a condutas ilícitas dos agentes públicos, órgãos estatais e entidades que formam administração pública; e
- l) Arts. 35 a 47 – disposições finais e transitórias – defini o direito aplicável a casos específicos e permiti ajuste a cada situação nova.

2.4 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal é responsável pela criação do Portal da Transparência do Governo Federal em 2004 (formalizado no Decreto 5.482 de 30 de junho de 2005). Esse projeto – sob o comando da Controladoria-Geral da União (CGU) – contribuiu para popularização dos portais da transparência em todo território nacional como instrumento de transparência e de acesso informação pública por meio eletrônico (BRASIL, 2013). Logo, o modelo de portal eletrônico do Governo Federal deve ser adotado por todos os estados e municípios em função da obrigação de prestação de contas à sociedade (NEVES, 2013).

Dando continuidade a esse processo, em 2011 surge o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (BRASIL, 2011a), seguido pela instituição da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) (BRASIL, 2012a) que disponibilizou o Portal Brasileiro de Dados Abertos – que passou a ser o sítio eletrônico de referência para acesso a informações públicas no Brasil.

Registra-se que esse plano decorre do resultado da Parceria de Governo Aberto no Brasil – *Open Government Partnership (OGP)* – em 2011. De acordo com a Declaração de Governo Aberto, entre outros deveres, o Brasil assume o compromisso de um governo mais receptivo e de melhor qualidade no que concerne a políticas voltadas a transparência, a ao controle e participação popular, ao combate a corrupção, a gestão das finanças pública, a prestação de serviços a sociedade, a divulgação das informações, ao uso de tecnologia, a prestação de contas, entre outros (BRASIL, 2011c).

Seguindo nessa linha, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012c), que “regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”, criou o que se convencionou chamar de “transparência ativa” e “transparência passiva” Dessa forma, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), tornou-se o principal canal de comunicação entre Estado e cidadão como forma de acesso à informação. Para Neves (2013, p. 12), “como o Portal da Transparência se consolidou como o principal pilar de transparência ativa do Governo Federal, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) fortalece-se como o pilar da transparência passiva”.

Nesse sentido a Controladoria Geral da União (CGU) (BRASIL, 2013, p. 20) com o objetivo de reestruturar o Portal da Transparência, firmou o compromisso de “aperfeiçoar o Portal da Transparência, melhorando sua usabilidade, adequando-o aos princípios de dados abertos e tornando-o mais interativo e acessível”.

Logo, a promoção de um governo eletrônico passa a ser iniciativa do poder público que trouxe mais eficiência e transparência para suas ações estatais. Nesse aspecto, seguindo a linha da necessidade de uma cidadania procedimentalmente ativa, a Controladoria-Geral da União (CGU), reúne um cervo de manuais, guias, cartilhas, e modelos de documentos – entre eles checklist – contendo orientações sobre assuntos como: Brasil transparente, Controle social, Portal como ferramenta, Acesso à informação e Governo Aberto, Controle dos gastos públicos, Combate a corrupção, entre outros.

Em sintonia com essa premissa, citado órgão do Governo Federal, que tem como uma de suas atribuições o incremento da transparência na gestão pública, lançou em 2013 o Guia de Implantação de Portal da Transparência (BRASIL, 2013) que orienta toda administração pública acerca dos requisitos importantes que o sítio eletrônico deve conter para servir como instrumento de fácil acesso à informação governamental colocado à disposição da sociedade. A esse título, em relação a transparência ativa, o sítio deve conter informações, tais como:

- a) domínio Padrão (municipio.uf.gov.br) e o arquivo da Lei nº 12.527/11;
- b) lista nominal de todos os servidores e os dados gerais;
- c) a estrutura organizacional dos órgãos, endereços, telefones, horários de atendimento ao público;
- d) repasses ou transferências de recursos financeiros (convênio) e acompanhamento de obras públicas;
- e) acesso livre (sem exigências), de linguagem fácil e conteúdo de fácil acesso com capacidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos; e
- f) indicação de local e instruções que permitam a comunicação eletrônica ou por telefone com o órgão (BRASIL, 2013).

Seguindo essa linha de raciocínio, Diniz (2016) em seu estudo baseado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei da Transparência e na Lei de Acesso à Informação (LAI), extraiu um conjunto mínimo de informações consideradas relevantes para transparência ativa, que para o autor devem fazer parte do conteúdo principal dos portais eletrônicos de transparência. Neles devem constar, dentre outras informações:

- a) as despesas (empenho, liquidação, pagamento, etc.);
- b) as receitas (previsão, lançamento, arrecadação, etc.);

- c) as informações financeiras – Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), balanços anuais, relatório de atividades (contendo as metas previstas e executadas) e a prestação de contas (acompanhada de parecer prévio);
- d) os procedimentos licitatórios (editais, contratos, aditivos, relatório de compras); e
- e) as informações sobre verbas indenizatórias (reembolso de despesas, diárias, etc.).

Por fim, partindo do pressuposto que as informações governamentais não pertencem ao Estado, mas são um bem público que deve ser disponibilizado a sociedade, o cidadão pode solicitar informações que não foram divulgadas de forma proativa pelo Estado, o que convencionou chamar de transparência passiva. De acordo como Jardim (2012) essa solicitação pode ocorrer da seguinte forma, conforme disposto no art. 10 da Lei de Acesso à Informação (LAI):

- a) presencialmente no serviço de informação do órgão ou através da internet;
- b) identificação do requerente, mas não necessita justificar as razões da solicitação;
- c) Se o acesso à informação não puder ocorrer de imediato, o órgão terá até 20 dias para responder, prorrogáveis por mais 10 dias (contados de forma contínua);
- d) justificativa formal ao requerente pela prorrogação de prazo;
- e) possibilidades de recursos pelo cidadão quando o acesso à informação for negado.

2.5 OUTROS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE SÍTIO ELETRÔNICO

O estudo de avaliação de sítios eletrônicos é tema de muitos trabalhos realizados por diversos autores em momentos diferentes. Entre eles, está o de Araújo et al (2020) que analisou o nível de transparência pública das informações sobre os atos da gestão pública divulgadas nos sítios eletrônicos de 66 prefeituras de municípios do estado de Tocantins. Sua mais importante colaboração, no que se refere a proposta deste trabalho, está na conclusão do seu estudo, que identificou que a usabilidade e acessibilidade tem sido adotada pelos portais, todavia ainda necessitam de maior empenho no sentido de atender plenamente aos aspectos obrigatórios e voluntários. De acordo com o autor, a transparência está longe de ser considerada uma prioridade na administração pública, o que ficou claro nos estudos através da constatação de que a divulgação das informações governamentais não é totalmente feita em conformidade com a lei.

Outro autor, que também propôs um modelo de avaliação de sítios eletrônicos que contribui para promoção da transparência na gestão pública foi Staroscky et al (2014). O modelo foi aplicado nos municípios que fazem parte da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) de Chapecó, no Estado de Santa Catarina. Sua conclusão foi que os portais municipais ainda estão aquém do desejado, em termos de transparência pública. Contudo, o autor destaca que muitos dos níveis podem subir com ações simples e de benefícios imediatos, tais como divulgar a estrutura e os horários de atendimento dos órgãos.

Em sentido semelhante, Raupp e Pinho (2013) desenvolveram um modelo de protocolo de observação com objetivo de identificar a capacidade dos portais eletrônicos promover a construção de *accountability*, mas focando nas câmaras municipais do estado de Santa Catarina. Sua conclusão foi que os a maioria dos sítios eletrônicos não apresentam capacidade em prestar contas e promover transparência e participação. Sua pesquisa também demonstrou que os portais eletrônicos existem porque devem existir, mas não promovem incentivos para consolidação da democracia local. Ou seja, funcionam como murais eletrônicos.

Outro importante exemplo considerado uma inovação na tradicional metodologia de avaliação do nível da transparência pública em estados e municípios brasileiros é o modelo conhecido como “Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°” adotado pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020a) desde 2015. Uma ferramenta, cujo levantamento nas suas primeiras três edições contemplavam apenas os critérios de avaliação da transparência passiva. Já, em sua última versão – em 2018 –, inovou ao incorporar aspectos da transparência ativa, 691 entes federativos foram avaliados – o que abrange quase 70% da população brasileira. O resultado obtido do universo avaliado demonstra que 602 (81%) dos entes disponibilizam em seus sítios eletrônicos ferramentas que possibilitam o atendimento aos critérios da transparência passiva – 32 (5%) atingiram pontuação máxima. Quanto aos critérios da transparência ativa, apenas 01 ente (Vitória/ES) alcançou a pontuação máxima. Porém, todos possuem portal da transparência; 466 (67%) divulgam dados sobre despesas; 406 (59%) sobre procedimentos licitatórios; 550 (80%) sobre pessoal; 417 (60%) sobre diárias; e 314 (45%); sobre regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Foi essa experiência que serviu como principal base para a escolha do modelo formulário de observação proposto neste trabalho. Ambas as análises são atuais e similares e buscam medir a disponibilização da informação de maneira espontânea ou a pedido, utilizando para isso apenas o acesso simples a internet e a navegação pelo portal eletrônico.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho foi configurado como um estudo de caso e tem como objetivo analisar o cumprimento da Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação pelo Município de São Bernardo do Campo/SP através do seu sítio eletrônico. Em relação à abordagem do problema, o estudo se caracterizou como pesquisa de natureza qualitativa.

O uso de estudo de caso como estratégia de pesquisa é especialmente adequado quando é desejado explorar determinado tema sob vários ângulos (ROESCH, 1995). O estudo de caso pode tanto incluir a coleta de dados por meio de instrumentos quantitativos e/ou qualitativos.

Na abordagem qualitativa a coleta dos dados ocorre a partir de interações sociais do pesquisador com o fenômeno estudado e a análise desses dados a partir da capacidade de interpretação do pesquisador; nesse tipo de pesquisa não requer uso de métodos e técnicas estatísticas (PRODANOV; FREITAS, 2013). Nesse caso, o estudo apoiou-se em dados bibliográficos e documental, mediante o levantamento bibliográfico em livros, sites, artigos e teses, acerca do assunto para ampliar o conhecimento e informações teóricas. Logo após os dados foram tratados de forma quantitativa, com uso de estatística descritiva, como porcentagens, o que permitiu apurar o nível da transparência dos municípios.

Quanto aos procedimentos, a coleta de dados foi realizada em visita ao site institucional do município de São Bernardo do Campo/SP de acordo com a elaboração de um formulário de investigação, o que caracteriza a pesquisa como descritiva, visto que aborda a descrição, o registro, análise e interpretação dos dados. Para Prodanov e Freitas (2013, p. 52) a pesquisa descritiva quando:

o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coletas de dados e observação sistemática.

O formulário de investigação aplicado, baseou-se no modelo de protocolo de observação que avalia o nível de transparência nos portais eletrônicos da gestão pública municipal desenvolvido pela Controladoria Geral do Estado do Tocantins (CGE/TO) em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) e Ministério Público Estadual do Tocantins (MPE/TO) (TOCANTINS, 2015). Trata-se de um instrumento elaborado por uma ação conjunta entre reconhecidos órgãos públicos de controle externo do Governo Federal e do Governo Estadual de Tocantins que lideram as iniciativas institucionais oficiais para

políticas de transparência, combate a corrupção e defesa do patrimônio público. O resultado disso foi a criação de um checklist com 70 itens de obrigatoriedade legal retirados essencialmente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI). O instrumento citado foi adaptado por este autor a proposta deste trabalho – que é a avaliação apenas por navegação ao sítio oficial –, tendo sido excluídos 20 questões não passíveis de avaliação através do acesso à internet. A exclusão dos quesitos que originalmente tratam do sistema de administração financeira e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) foi necessária, uma vez que do ponto de vista técnico, apenas os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e as Controladorias Gerais – órgãos que criaram o checklist original –, com sua estrutura administrativa lastreada no modelo de controle e fiscalização da Gestão Pública, possui profissionais qualificados e bem treinados para realizar a específica tarefa de auditoria externa dos referidas seções. Dessa forma, os itens eliminados não prejudicam análise sugerida neste trabalho e não tem potencial para afetar seus resultados.

Conforme já citado anteriormente, a escolha desse modelo de formulário de investigação se deve sua similaridade – tanto na atualidade, quanto na finalidade – com a proposta da última edição do modelo de avaliação da transparência pública (Escala Brasil Transparente – Avaliação 360) feita pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020a). As duas análises buscam medir o grau de transparência dos portais oficiais utilizando critérios de avaliação da transparência ativa e de transparência passiva. Buscam também verificar se o acesso amplo e irrestrito a informação pública é realizada de maneira simples e fácil de encontrar, ou se, ao contrário, as informações são complexas e escondidas no site. Outra semelhança é que todos os itens do checklist são de publicação obrigatória e passíveis de verificação através da simples navegação pelo site ou portal da transparência.

O resultado disso tudo, foi formulário de investigação contendo 50 (cinquenta) itens divididos em 2 (duas) seções:

- a) Transparência Ativa com 44 (quarenta e quatro) itens, subdivididos em 02(duas) categorias – conteúdo dos portais com 29 (vinte e nove) quesitos e sítio eletrônico com 15 (quinze) quesitos; e
- b) Transparência Passiva com 06 (seis) itens distribuído em 01 (uma) categoria de atendimento a pedido de informação, onde foi enviado um e-mail a prefeitura de São Bernardo do Campo/SP solicitando acesso aos dados sobre o quantitativo de pedidos de informações atendidos e não atendidos com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os itens avaliados em cada seção foram escalonados possibilitando verificar se o critério foi atendido integralmente, parcialmente ou não atendido. Considerando que todos possuem algum fundamento em lei, pode-se afirmar que foi adotada uma abordagem voltada para a conformidade legal.

Todos os itens avaliados têm uma pontuação correspondente atribuída, com base no cumprimento ou não do requisito de conteúdo dos portais ou de sítio eletrônico cujo somatório atinge uma pontuação máxima de 100 (cem) pontos e/ou 100%. Pelo fato de todos serem de cumprimento obrigatório, a cada item foi atribuído o mesmo peso na nota. Esse critério de pontuação também é uma adaptação feita pelo autor deste trabalho em relação ao modelo original. Trata-se de melhor ilustrar que a pontuação numeral de cada item corresponde ao mesmo valor percentual. Dessa forma, em regra, quando atende integralmente – resposta SIM – gera a pontuação total atribuída ao quesito: 02 (dois) pontos e/ou 2%; quando atende parcialmente – resposta PARCIAL – tem metade da pontuação: 01 (um) ponto e/ou 1%; e, quando não atendido – resposta NÃO –, não pontua no quesito: pontuação 0 (ZERO) e/ou 0%. Os pontos atribuídos podem ser observados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Divisões de Seções – Pontos Atribuídos a cada Item

CATEGORIA	Quantidade de Itens	Atendido Integralmente	Pontuação Máxima	Resposta	Descrição	Pontuação
Conteúdo dos Portais	29	2	58	SIM	Atende Integralmente	2
Sítio Eletrônico	15	2	30	PARCIAL	Atende Parcialmente	1
Pedido de Informação	6	2	12	NÃO	Não Atende	0
Pontuação Máxima	50	2	100			

Fonte: Elaboração do autor

A análise individual de todos os itens, divididos em 02 (duas) seções – Transparência Ativa e Transparência Passiva –, e subdivididos em 03 (três) categorias – Conteúdo dos Portais, Sítio Eletrônico e Pedido de Informação – com atribuição de nota de 0 a 2 (e/ou 0% a 2%), chega-se a pontuação final de cada categoria.

Ao somar as duas seções chega-se a nota final do Portal da Transparência, que tem pontuação em uma escala de 0 (zero) a 100 (cem) e/ou (0% a 100%) de pontos máximos possíveis. Conforme já mencionado acima, todos os itens têm o mesmo peso, assim podemos considerar que o nível de classificação, de acordo com escala que também foi criada por este autor – o que diferencia da tabela original –, da seguinte forma:

- a) Pontos de 0 a 29, e/ou até 29% – nível de transparência péssimo;
- b) Pontos de 30 a 49, e/ou até 49% – nível de transparência ruim;

- c) Pontos de 50 a 64, e/ou até 64% – nível de transparência regular;
- d) Pontos de 64 a 84, e/ou até 84% – nível de transparência bom;
- e) Pontos de 64 a 84, e/ou até 100% – nível de transparência ótimo;

Para montagem, tanto da pontuação, quanto para o nível de transparência foi utilizada a experiência de trabalhos anteriores de alguns autores que também realizaram estudos voltados a criação de metodologia de análise de portais eletrônicos como Araújo et al (2020), Starosky et al (2014); Raupp e Pinho (2013); Brasil (2020a) e Tocantins (2015). Essas pesquisas contribuíram também para montagem dos indicadores implementados nas duas seções e três categorias mencionadas anteriormente, tais como:

- a) Transparência Ativa:
 - Existência de site oficial;
 - Informações sobre estrutura organizacional e Unidades;
 - Existência do portal da transparência;
 - Informações sobre receitas e despesas;
 - Informações sobre licitações e contratos;
 - Possibilidade de acompanhamento de obras públicas;
 - Divulgação de regulamento e relatórios estatísticos de atendimento; e
 - Dados abertos (existência de catálogo ou inventário).
- b) Transparência Passiva:
 - Divulgação do Sistema de Informação e Comunicação (físico e eletrônico);
 - Existência de ferramentas eletrônicas para envio de pedidos;
 - Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido;
 - Possibilidade de acompanhamento do pedido;
 - Resposta no prazo legal e em conformidade com o que foi solicitado;
 - Indicação da possibilidade de recursos;

A rotina de navegação consistiu no acesso à página principal da prefeitura do município de São Bernardo do Campo/SP e, em seguida, à página específica de transparência. Então, o autor assumiu o papel de usuário e realizou a navegação por todos os itens dos menus em busca de informações seguindo o protocolo de observação. A coleta de dados foi realizada em abril e maio de 2020. Após a realização da coleta de dados, foram realizados pedidos de informação nos canais de comunicação disponíveis por meio de portais eletrônicos.com a finalidade de avaliar o andamento das solicitações de informações realizadas pelos municípios.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO

Nessa seção serão apresentados a análise e interpretação das informações coletadas no portal do município de São Bernardo do Campo/SP que fundamentam os objetivos propostos para este estudo. Dessa forma, serão descritos os quesitos disponibilizados no site oficial do governo municipal na internet de modo a obter-se uma avaliação dos componentes do portal – evidenciando os pontos positivos e os pontos que necessitam ser melhorados. Ou seja, a coleta de dados visa identificar o atendimento ou não dos itens avaliados e verificar a adequação do município a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI), através uma avaliação final do conjunto de todos os itens e categorias, atribuindo uma avaliação geral ao portal, conforme a Tabela 3.

No estudo acerca da transparência das ações do governo municipal disponível em seu portal eletrônico, destacam-se, os seguintes itens:

Quadro 4 – Avaliação do Conteúdo do Portal Eletrônico do Município de São Bernardo do Campo/SP

Item	Assunto	Crítérios	Transparência	Pontuação Máxima	Informação localizada? Sim, Parcial ou Não	Pontuação
DESPESAS						
1	Consultar as despesas publicadas para verificar se elas foram publicadas em tempo real.	LRF (art. 48. II e 48A, inc. I); Decreto n° 7.185/2010 (Art. 2° §2, Inc. II).	ATIVA	2	SIM	2
2	Número do processo.	LRF (art. 48A, Inc. I); Decreto n° 7.185/2010 (art. 7° Inc. I alínea b).	ATIVA	2	SIM	2
3	O bem fornecido ou o serviço prestado.	LRF (art. 48A, Inc. I); Decreto n° 7.185/2010 (art. 7° Inc. I alínea f).	ATIVA	2	SIM	2
4	A pessoa física ou beneficiaria do pagamento, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários.	LRF (art. 48A, Inc. I); Decreto n° 7.185/2010 (art. 7° Inc. I alínea d).	ATIVA	2	SIM	2
5	Quando for o caso, o procedimento licitatório realizado.	LRF (art. 48A, inc. 1); Decreto n° 7.185/2010 (art. 7° Inc. I alínea e).	ATIVA	2	SIM	2

6	Data da despesa (a informação deve possibilitar o acompanhamento da publicação das despesas em tempo real até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil ao respectivo item).	LRF (art. 48, 11 e 48A, inc. I); Decreto nº 7.185/2010 (art. 2º §2, Inc. II).	ATIVA	2	SIM	2
7	Número e valor do empenho.	LRF (art. 48A, Inc. I); Decreto nº 7.185/2010 (art 7º Inc. I alínea); Lei no 12.527/11 (art. 5º e art. 8º. §1º. Inc. III).	ATIVA	2	SIM	2
8	Número e valor da liquidação.	LRF (art. 48A, me. I); Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. I alínea); Lei nº 12.527/11 (art. 5º e art. 80, §1º, Inc. III).	ATIVA	2	SIM	2
9	Número e valor do pagamento.	LRF (art. 48A, Inc. I); Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. I alínea); Lei no 12.527/11 (art. 5º e art. 8º, § 1º Inc. III).	ATIVA	2	SIM	2
10	Classificação orçamentária especificando a unidade orçamentária, função, sub função, natureza da despesa e a fonte de recursos que financiaram o gasto.	LRF (art. 48A, Inc. I); Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. I alínea c).	ATIVA	2	NÃO	0
11	Unidade Gestora.	LRF (art. 48A, inc. I); Decreto nº 7.185/2010 (art. 2º § 2º Inc IV).	ATIVA	2	NÃO	0
RECEITAS						
12	Consultar as receitas publicadas para verificar se: elas foram publicadas em tempo real.	LRF (art. 48A, inc. I); Decreto nº 7.185/2010 (art. 2º § 2º Inc IV).	ATIVA	2	SIM	2
13	Data da Publicação (possibilita acompanhar a publicação das receitas em tempo real).	LRF (art. 48A, Inc.II); Decreto nº 7.185/2010 (art. 2º §2º Inc.II).	ATIVA	2	SIM	2
14	Unidade Gestora.	Art.48A, Inc.II da LRF; Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. II caput).	ATIVA	2	NÃO	0
15	Natureza da receita.	LRF (art. 48A, Inc. II); Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. II caput).	ATIVA	2	NÃO	0

16	Valor da previsão.	LRF (art. 48A, Inc. II); Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. II caput).	ATIVA	2	SIM	2
17	Valor do lançamento.	LRF (art. 48A, Inc. II); Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. II caput); Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.	ATIVA	2	SIM	2
18	Valor de arrecadação (indica o valor da arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários).	LRF (art. 48A, Inc. II); Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º Inc. I alínea).	ATIVA	2	SIM	2
INFORMAÇÕES FINANCEIRAS						
19	O PPA com sua lei de aprovação (texto).	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
20	Os quadros e anexos do PPA contendo os programas e metas para os 4 anos.	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
21	LDO (aprovada texto).	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
22	d) Os anexos e quadros que compõem a LDO, tais como os que contém as metas de receitas e despesas, resultado primário e nominal.	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
23	A LOA aprovada (texto).	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
24	Os anexos que integram a LOA, tais como: os que contém os programas e ações de governo.	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
25	A prestação de contas, acompanhada dos balanços, relatório de gestão contendo as metas fiscais previstas e executadas. A prestação de contas dos exercícios anteriores deve ser acompanhada do parecer prévio do Tribunal de Contas, quando for emitido.).	Art. 48 LRF	ATIVA	2	PARCIAL	1

26	O RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentaria com os quadros e anexos, relativos ao último bimestre.	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
27	O RGF (Relatório de Gestão Fiscal) com seus quadros do último bimestre ou semestre.	Art. 48 LRF	ATIVA	2	SIM	2
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS						
28	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, o mínimo, o edital, contrato e os aditivos, a ata de licitação (resultado) e atas de registro de preços e o acompanhamento de obras públicas	Lei 12.527/2011 (art. 8 § 1º inciso IV)	ATIVA	2	PARCIAL	1
29	Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta e indireta (quando receber o produto).	Lei 8.666/93 (art. 16)	ATIVA	2	NÃO	0
TOTAL				58		46

Fonte: Tocantins, 2015.

Dando início a análise, a primeira seção refere-se à “Transparência Ativa”, isto é, a disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa) pelo município, tal como, o acesso direto de qualquer cidadão a divulgação de informações na Internet. Essa primeira categoria de itens – Avaliação do Conteúdo dos Portais – avaliam o principal conteúdo dos portais eletrônicos de transparência, uma vez que estão relacionadas as informações contábeis e de responsabilidade fiscal, tais como:

- a) despesas (classificação, unidade gestora, empenho, liquidação, pagamento, etc.);
- b) receitas (classificação, unidade gestora, previsão, lançamento, arrecadação, etc.);
- c) informações financeiras – Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), prestação de contas (acompanhada de parecer prévio) relatório de atividades (com metas e execução), Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e
- d) procedimentos licitatórios (editais, contratos, aditivos, compras do mês. acompanhamento de obras públicas).

Sobre esses itens, buscou-se avaliar os dados disponíveis relacionados as ações das unidades gestoras no que diz respeito a execução orçamentária e seus estágios (receita e despesas). Em relação a despesa – identificados nos itens 01 a 11 do Quadro 4 – buscou-se informações importantes para interesse coletivo, tais como:

- a) que tipo de produto foi comprado e/ ou que tipo de serviço foi contrato;
- b) quem foi responsável pelo fornecimento do bem ou beneficiário do pagamento; e
- c) que tipo de licitação foi realizada no processo de despesa.

A divulgação pormenorizada de informações sobre despesas é uma exigência legal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) conforme disposto em seus arts. 48 e 48A, Decreto-lei nº 7.185/2010 (BRASIL, 2010), de acordo com os arts. 2 e 7, e Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) (BRASIL; 2011b) em seus arts. 5, 8 e 80.

Ao realizar a busca das informações mínimas que devem ser divulgadas através do menu principal “Transparência Fiscal” (opção receitas, despesas e convênios), a pesquisa demonstrou que portal cumpre parcialmente aos ditames da legislação, pois não foram encontrados todos os itens de publicação obrigatória, mais precisamente os item 10 (classificação orçamentária) e o item 11 (unidade gestora). Contudo, os demais itens são apresentados com a riqueza de detalhes que essas informações devem conter de uma maneira simples e fácil de encontrar – mas, a linguagem é razoavelmente técnica, o que dificulta a compreensão.

Quanto a receita – especificadas nos itens 12 a 18 do Quadro 4 – verificou-se a disponibilidade de informações relevantes, tais como:

- a) De onde vieram os recursos públicos e/ou qual a fonte do recurso;
- b) qual órgão foi responsável pelo recebimento da receita; e
- c) qual a classificação da receita (origem do dinheiro – tributos, transferências, deduções, etc.).

A publicação detalhada de informações sobre as receitas é uma exigência legal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) conforme disposto em seus arts. 48 e 48A, Decreto-lei nº 7.185/2010 (BRASIL, 2010), de acordo com os arts. 2 e 7.

A busca por informações no menu principal “Transparência Fiscal” (opção receitas, despesas e convênios), confirmam o que já foi apurado nas informações sobre despesas, o portal não divulga o conteúdo mínimo necessário para cumprimento da legislação, mais especificamente ao item 14 (unidade gestora) e o item 15 (natureza da receita), cumprindo parcialmente o que determina a lei. O acesso aos demais itens foi realizado de maneira

simples, fácil de encontrar e bem detalhadas. Porém em linguagem razoavelmente técnica, o que dificulta o entendimento.

Com relação aos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a verificação baseou-se na confirmação da publicação e disponibilização para consulta referentes a execução orçamentária e de gestão fiscal, mencionados nos artigos 48, quais sejam:

- a) os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), que são publicados de forma bimestral; e
- b) os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), que são publicados de forma quadrimestral.

A divulgação pormenorizada de relatórios de gestão fiscal – identificadas nos itens 26 e 27 do Quadro 4 – é exigência legal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) conforme disposto em seus art. 48.

Foram realizados busca de informações dos referidos documentos no menu principal de “Transparência Fiscal” (relatórios de responsabilidade fiscal). A pesquisa obteve êxito, pois os relatórios estão divulgados de maneira simples e fácil de encontrar. Dado que estes relatórios fiscais possuem caráter técnico –, isto é, exige um razoável conhecimento na área – não foi utilizada a linguagem cidadã. Temos, ainda, que o formato de sua elaboração, segue uma metodologia oficial válida para todos os entes federados, não permitindo maiores riquezas de detalhes das informações. No entanto, de acordo com os quesitos analisados o portal cumpre integralmente as exigências da lei.

Quanto a divulgação das peças orçamentárias, que também são exigências do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e por isso foram alvo de verificação quanto a publicação e sua disponibilidade para consulta através do portal da transparência. São elas:

- a) o Plano Plurianual (PPA);
- b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- c) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A divulgação pormenorizada de relatórios execução orçamentária – identificadas nos itens 19 a 24 do Quadro 4 – é exigência legal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) conforme disposto em seus art. 48.

Foram realizados busca de informações dos referidos documentos no menu principal do “Planejamento Orçamentário”. As peças orçamentárias também foram publicadas de maneira simples e fácil de encontrar. O formato de sua elaboração, segue um padrão oficial para todos os entes federados, prejudicando a divulgação de dados pormenorizados. E, ainda,

suas informações também possuem caráter técnico, e por isso, é de difícil compreensão pelo cidadão comum. Quanto ao cumprimento da legislação, os itens relacionados atendem integralmente.

No que tange aos procedimentos licitatórios – identificados nos itens 28 e 29 do Quadro 4 – sua relevância para transparência pública relaciona-se com a celebração de contratos, cujo objeto (a obra, o serviço, a compra) contratado com o particular correspondem ao desembolso de grandes parcelas dos recursos públicos. Logo, a publicação de informações concernentes no mínimo, ao edital, contrato e os aditivos, a ata de licitação (resultado) e atas de registro de preços estão previsto a na Lei nº 12.527/2011, art. 8. Do mesmo modo que as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta e indireta (quando receber o produto) são de publicação obrigatório, conforme determinação do art. 16 da Lei nº 8.666/93. E ainda, o acompanhamento das obras públicas (tipo licitação, contrato, valor, data de início e previsão do final da obra).

Quanto a dimensão dos procedimentos licitatórios, foram realizadas buscas no menu principal “Transparência Fiscal” (opção compras e licitações). O site apresenta três abas de acesso: licitações; ata de registro de preços e aditamento; e contratos e aditamentos. A maioria do conteúdo mínimo necessário para atendimento a lei está publicado de maneira simples e de fácil acesso. A linguagem adotada foi ligeiramente técnica. Um ponto positivo de grande relevância foi a publicação informações completas sobre “Obras Públicas” (objeto, valor total, empresa contratada, data de início, data do término, valor total já pago, situação atual da obra). Contudo o portal não divulga nenhuma informação sobre o favorecido e a licitação de origem quando consulta o a opção “contratos e aditamentos” e não oferta nenhum dado sobre conteúdo integral dos editais de licitação. Devido a isso, de acordo com os quesitos analisados, houve o atendimento parcial da lei.

No que diz respeito a publicação das prestações de contas – identificada no item 25 do Quadro 4 – , assim como dos pareceres prévios Tribunal de Contas de São Paulo – TCESP, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 48, são de divulgação obrigatório os demonstrativos contábeis (balanços anuais), o relatório de gestão contendo as metas fiscais previstas e executadas, a prestação de contas dos exercícios anteriores, entre outros.

Cabe salientar, que do conjunto de informações necessárias para cumprimento da obrigação de prestar contas, a maioria já foi constatada nos itens analisados anteriormente. Seguindo essa linha de raciocínio foram realizados busca de informações dos demais

documentos no menu principal “Parecer Prévio e Julgamento das Contas Anuais e demais Relatórios”. Ao acessar a opção, embora o nome seja “robusto” não foram ofertadas nenhuma informação sobre o parecer prévio e julgamento das contas anuais do município pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP). Também não foi encontrado o relatório de atividade (gestão) anual. Os únicos relatórios encontrados não possuem informações relevantes e úteis. Esses dados são apenas **pro forma** – ou seja, estão lá apenas para manter as aparências. Com isso, nos quesitos relacionados a prestação de contas, quanto ao cumprimento da lei, o atendimento foi parcial.

Importante destacar que o interesse nesta área do portal é de grande valia para os municípios de São Bernardo do Campo, uma vez que as consultas realizadas implicaram na busca de acesso a informações valiosas com ênfase na fiscalização e avaliação das políticas públicas, através do incremento do relacionamento com a sociedade em meio digital e a gestão organizacional, com foco na racionalização e na transparência de gastos. Trocando em miúdos, a categoria em análise são a razão de existência do portal da transparência, por tratar da divulgação de dados precisos sobre as finanças municipais, garantido, assim, o acesso a qualquer cidadão da imagem real da saúde financeira de sua cidade.

A esse título, concluiu-se que os assuntos tratados no Quadro 4, são referentes execução orçamentária propriamente dita, e concentra praticamente o consumo da maior parte do orçamento municipal. O portal disponibiliza documentos de forma detalhada contendo datas, valores, tabelas entre outras informações pertinentes de maneira simples e fácil de encontrar. Contudo utiliza uma linguagem razoavelmente de caráter técnico, o que exige um certo conhecimento na área. Constatou-se, também, o atendimento parcial aos itens propostos no protocolo de observação.

Através da análise vertical da categoria “Avaliação do Conteúdo dos Portais”, observa-se que dos 29 (vinte e nove) quesitos elaborados, o município atendeu integralmente a 22 (vinte e dois) quesitos, parcialmente a 02 (dois) e ficaram 05 (cinco) quesitos não atendidos. Da pontuação máxima de 58 (cinquenta e oito) pontos da categoria, o município atingiu 46 (quarenta e seis) pontos, como mostra o Quadro 4. Traçado esse cenário, contribuíram com o resultado negativo observado, os seguintes itens avaliados no checklist (Quadro 4), acompanhados das explicações pertinentes:

- a) **Classificação, natureza, unidade gestora: receita e despesa (itens 10, 11, 14 e 15):**
todo ingresso (receita) de recursos financeiros nos cofres do Tesouro Municipal tem uma identificação, e grande parte desse dinheiro é carimbado, ou seja, só pode ser

gasto em uma área específica do governo. Nesse sentido, para manter sua estrutura e oferecer bens e serviços à população o governo precisa gastar. Para poder saber o quanto pode gastar, o governo precisa primeiro estimar o quanto vai arrecadar de receitas (BRASIL, 2020b). Logo a natureza da receita vai dizer de onde virá o dinheiro e qual unidade gestora (órgão público) será responsável pela arrecadação dessa receita. Em seguida, em posse dessa informação o governo definirá em que vai gastar esse dinheiro (classificação da despesa) e em qual área do governo (unidade gestora). O cidadão também precisa ter acesso simples e fácil a essa informação governamental, em respeito ao conceito de transparência, que segundo Silva et al (2014) motivam a luta contra o desperdício, ineficiência e corrupção na administração pública. Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior do modelo da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde os quesitos também obtiveram pontuação negativa.

b) Informações Financeiras – Prestação de Contas (item 25):

do ponto de vista técnico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, com sua estrutura administrativa lastreada no modelo de controle e fiscalização da Gestão Pública, possui profissionais qualificados e bem treinados para realizar a específica tarefa de auditoria externa, apresentando resultados de forma independente e imparcial (isento de influências políticas) sobre a prestação de contas públicas, equiparando-se, assim, no setor público, ao papel realizado pelas empresas especializadas de auditoria externa independente no setor privado. Nessa mesma perspectiva, é oportuno consignar que o cidadão-contribuinte comum geralmente é leigo aos assuntos sobre finanças pública, e para isso conta com o apoio dos serviços especializados da corte de contas para realizar efetivamente o seu poder-dever de fiscal das contas públicas. Contudo, o município de São Bernardo do Campo/SP não divulga em linguagem simples e fácil acesso sua “Prestação de Contas”. Também, não foi encontrado a publicação do “Parecer Prévio” e nem “Relatório de Gestão Anual” – em nenhuma versão. Os únicos relatórios encontrados não possuem informações relevantes e úteis. Esses dados são apenas **pro forma** – ou seja, estão lá apenas para manter as aparências. O que confirma os estudos Raupp e Pinho (2013) que demonstrou que os portais eletrônicos só existem porque devem existir, mas funcionam apenas como murais eletrônicos. Vai também na contramão do que prega a

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que segundo Neves (2013, p.7) “ao estabelecer regras para a divulgação de informações orçamentárias, a norma coloca os gestores dos recursos públicos sobre um novo patamar de responsabilidade, no qual as decisões são abertas e a prestação de contas é constante”. Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior do modelo da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde o quesito também obteve pontuação negativa.

c) Procedimentos Licitatórios (itens 28 e 29):

A importância do papel da licitação como instrumento de gerência, equilíbrio e transparência das despesas públicas, está relacionada na busca por uma menor despesa e uma maior economia dos cofres do tesouro, cuja a finalidade do gasto correto e racional desses recursos públicos – economia de despesas – permite a suplementação de orçamento (aumento do gasto) em outras áreas governamentais e por conseguinte mais benefício a população. Não há dúvidas sobre as vantagens da licitação, que envolvem segurança e transparência nas contas públicas e traz economia para os cofres públicos. Trocando em miúdos, as licitações consomem uma enorme fatia das receitas públicas municipais todos os anos, com relevante impacto no orçamento público. Por conseguinte, em tempos de crise, e orçamentos “minguado” não há mais espaços para gastos com contratações desnecessárias, desperdício do dinheiro público e prejuízo aos cofres do tesouro sem a devida prestação de contas. É nesse sentido que os estudos de Raupp e Pinho (2013) afirmam que o conceito de *Accountability* cinge-se com os termos de transparência, controle, obrigação de prestação de contas, responsabilidade, justificativas de ações realizadas ou não, premiação e/ou castigo. Logo, para os autores, qualquer forma de controle que exija a participação da sociedade e responsabilização do Estado pelos desvios de atos e ações na gestão dos recursos públicos pode ser considerado uma dimensão do *Accountability* (RAUPP; PINHO, 2013). Entretanto, nota-se que aludidas informações sobre “Procedimentos Licitatórios” não foram localizadas – ou não estão disponíveis de forma completa para que possam ser consideradas informação útil – no portal eletrônico de transparência do município de São Bernardo do Campo/SP, o que prejudica a qualidade da transparência e acesso à informação, e conseqüentemente, afeta de forma negativa a promoção do controle e participação popular no município. A propósito, é oportuno ressaltar que na investigação realizada nas informações disponíveis sobre contratações públicas, a carência de informações relevantes relacionadas ao mínimo exigido pela

legislação – o mínimo, o edital, contrato e os aditivos, a ata de licitação (resultado) e atas de registro de preços – são comuns. Dessa forma, faz-se necessário atenção especial na hora da publicação de informações sobre os negócios públicos realizados através de licitação, de modo que possam incluir todos os dados mínimos de publicação obrigatória. Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior do modelo da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde o quesito também obteve pontuação negativa.

Registra-se que, ao publicar parcialmente informações sobre assuntos de grande interesse coletivo como prestação de contas e procedimentos licitatórios, ou até mesmo, não publicar nada referente a natureza da receita e despesa e suas unidades gestora, cria-se uma lacuna ocasionada pela falta de informação de itens obrigatórios no portal da transparência configurando o não atendimento das preconizadas leis de responsabilidade fiscal, transparência e acesso à informação já mencionadas anteriormente. O que vai na contramão do que argumenta Lopes (2007) ao afirmar que se a informação é um bem público, cabe ao governo fornecer esse bem a sociedade como qualquer outro bem e serviço. Do contrário, se o governo se nega a fornecer o acesso à informação sobre algo importante que aconteceu a sociedade – ficando em silêncio, é o mesmo que mentir (LOPES, 2007).

Quadro 5 – Avaliação do Sítio Eletrônico do Município de São Bernardo do Campo/SP

Item	Descrição	Crítérios	Transparência	Pontuação Máxima	Informação localizada? Sim, Parcial ou Não	Pontuação
1	O domínio segue o Padrão "municipio.uf.gov.br"?	Resolução CGI.br/RES/2008/008/P	ATIVA	2	SIM	2
2	Consta no site Arquivo da Lei nº 12.527/11 – LAI e sua respectiva regulamentação (Deve ser disponibilizado no site o arquivo da lei e de seu regulamento, bem como, exibido em primeira tela o caminho/fazer referência clara LAI).	Lei nº 12.527/11 (art. 5º, art. 6º, Inc. I e art. 7º. Inc. I)	ATIVA	2	SIM	2

3	Está divulgado no site informações sobre um local físico onde o cidadão possa requerer informações, com indicação de local, horário de atendimento e telefone. (SIC físico).	Lei nº 12.527/11 (art. 5º, art. 6º, Inc. I. art. 7º. Inc. I e art. 9º, Inc. I)	ATIVA	2	SIM	2
4	Consta no site link ou banner que direcione para o canal que permita ao cidadão solicitar informação.	Lei nº 12.527/11 (art. 10, §2º)	ATIVA	2	SIM	2
5	Foram divulgados no site dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.	Cf/88 (art. 37, caput e §1º)	ATIVA	2	SIM	2
6	Consta Lista nominal de todos os servidores (efetivos, comissionados e contratados) e seus respectivos cargos/funções, remunerações e vantagens pecuniárias.	CF/88 (art. 37) Entendimento STF Agravo (ARE) 652777, 23/04/15: "... é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela administração pública. dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes".	ATIVA	2	SIM	2
7	A estrutura organizacional das Unidades dos Órgãos/Entidades.	CF/88 (art. 37)	ATIVA	2	SIM	2
8	Os endereços das Unidades dos Órgãos/Entidades.	CF/88 (art. 37)	ATIVA	2	SIM	2
9	Os números de telefones das Unidades dos Órgãos/Entidades.	CF/88 (art. 37)	ATIVA	2	SIM	2
10	Os horários de atendimento ao público das Unidades dos Órgãos/Entidades.	CF/88 (art. 37)	ATIVA	2	NÃO	0
11	Os repasses ou transferências de recursos financeiros. Deve disponibilizar os links para o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) e para o Sistema de Gestão de Convênios Estadual.	CF/88 (art. 37)	ATIVA	2	NÃO	0

12	Acesso livre: Não pode haver exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso, o acesso deve ser livre.	Decreto nº 7.185/2010 (art.2º, §2º, Inc. III)	ATIVA	2	SIM	2
13	Acessibilidade: Linguagem fácil e conteúdo de fácil acesso (o sítio deve adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo por todos, independente do tipo de usuário, situação ou ferramenta. As informações precisam estar muito bem organizadas para que possam ser rápidas e facilmente encontradas pelo cidadão).	Lei nº 10.098/2000 (art.17); Decreto nº 5.296/2004 (art. 47); Lei nº 12.527/11 (art. 5º); LRF (art. 48, Inc. II); Decreto nº 7.185/10 (art. 6º, caput e art. 7º, caput).	ATIVA	2	PARCIAL	1
14	Verificar se o site possibilita a gravação de relatórios completos conforme o filtro realizado em diversos formatos eletrônicos, legíveis por máquina, inclusive abertos e não proprietários disponíveis de forma estruturada tais como planilhas de modo a facilitar o uso e o cruzamento das informações.	Lei nº 12.527 /11 (art. 4º, Inc. I e art. 7º, Inc. IV); Decreto nº 7.185/2010 (art. 6º, Inc. I).	ATIVA	2	SIM	2
15	Deve conter indicação de local e instruções que permitam a comunicação eletrônica ou por telefone com o órgão, entidade detentora ou responsável pelo site.	Lei nº 12.527/11 (art. 40º)	ATIVA	2	NÃO	0
TOTAL				30	0	23

Fonte: Tocantins, 2015.

Já a segunda categoria de análise – Avaliação do Sítio Eletrônico –, que também faz parte da seção “Transparência Ativa” aborda, em especial, a acessibilidade e usabilidade das informações institucionais do município de São Bernardo do Campo/SP – que é o responsável pelo portal. Desse modo, os itens avaliados referem-se à verificação da existência de informações, tais como:

- a) nome do domínio de acordo com o padrão;
- b) registro no portal Contas Públicas;
- c) indicação do local de atendimento e pedido de acesso à informação (SIC-físico);
- d) endereços, telefones, horário de atendimento;
- e) lista dos servidores;
- f) dados de repasses ou transferências de recursos;
- g) acesso livre às informações;
- h) indicação dos formatos utilizados para a estruturação das informações; e
- i) ferramentas de buscas e navegação.

Na análise vertical do site examinado, a verificação apoiou-se na visualização de diversas informações importantes para o atendimento legal da transparência, como:

- a) conteúdo de acessos rápidos a Publicações Oficiais (concursos públicos, licitações e contas públicas);
- b) portais de acesso à informação e transparência, links e menus posicionadas em locais de fácil acesso;
- c) possibilidade de consulta a perguntas e respostas; e
- d) a elaboração de solicitações de acesso à informação, etc.

Dentre os itens elencados no protocolo de observação, buscou-se observar se o sítio eletrônico do município de São Bernardo do Campo segue a padronização de procedimentos para registro de nomes domínio “municipio.uf.gov.br” – identificado no item 01 do Quadro 5 – exigido pela Resolução CGI.br/RES/2008/008/P (CGI.br, 2014).

Ao realizar a busca pela internet constatou-se o domínio ‘www.saobernardo.sp.gov.br’ pertence a página oficial do município de São Bernardo do Campo/SP. Ao acessar o endereço digital, o sistema direcionou imediatamente ao sítio eletrônico. Desse modo o requisito analisado foi considera atendido integralmente.

A disponibilização no site do arquivo da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/11 – identificado no item 02 do Quadro 5 – que são de publicação obrigatória conforme disposto em seus arts. 5, 6 e 7.

Ao navegar pelo site, logo na tela inicial há uma referência clara ao menu “Acesso à Informação” que direciona diretamente para local onde estão publicados os arquivos da lei nº 12.527/11 e de seu regulamento. Com isso, uma vez que o acesso a essas informações é feita de maneira simples e fácil de encontrar, o cumprimento do quesito foi atendido integralmente.

Com relação a divulgação pormenorizada de informações sobre local físico onde o cidadão possa requerer informações e/ou canal de comunicação (*link* ou *banner*) que permita ao cidadão solicitar informação – identificados nos itens 3 e 4 do Quadro 5 – é uma exigência legal ditada pela lei 12.527/11 em seus arts. 5, 6, 9 e 10.

Ao navegar pelo site, logo na tela inicial existe *banners* e *links* relacionados aos principais locais de atendimento, as secretarias e ao fale com a prefeitura – que direcionam o cidadão diretamente aos canais de comunicação da prefeitura. Todas essas informações – inclusive os locais de atendimento físico (e-SIC físico) – estão divulgados em “Serviços Online” na primeira página, no canto inferior da tela, de forma simples e fácil. Diante disso, os requisitos avaliados atenderam integralmente a legislação.

Quanto a divulgação pormenorizada de informações sobre dados gerais – identificado no item 5 do Quadro 5 – é obrigatória de acordo com a Constituição Federal, em seu art. 37.

Ao navegar pelo site no menu principal “Transparência Fiscal” foi possível ter acesso a informações como cronograma de ações, planilha de obras e relatório de cumprimento de projetos/atividades. O acesso foi de maneira simples e fácil de encontrar. As informações são ligeiramente difíceis de entender dado a complexidade desses documentos. Contudo, ficou constatado que nos quesitos avaliados o atendimento foi integral a lei.

A respeito da publicação detalhada de informações sobre servidores – identificado no item 6 do Quadro 5 – também é de caráter obrigatório pela Constituição Federal (art. 37).

Ao navegar pelo site no menu principal “Transparência Fiscal” (opção gasto com pessoal) foi possível ter acesso a informações como matrícula, nome do servidor, cargo/função, salário, décimo terceiro e férias. O acesso a essas informações é feita de maneira simples e fácil de ser encontrada. A linguagem também de fácil compreensão. Por tudo isso, o quesito foi considerado atendido integralmente.

Não é demais destacar a importância destas informações, não apenas para o acompanhamento da remuneração dos servidores, mas para constatação de outros vícios bastante comuns na administração pública, como por exemplo, funcionários fantasmas ou excesso de comissionados.

Para fins de verificação do cumprimento dos quesitos referentes às informações institucionais do ente responsável pelo site – identificadas nos itens 07 a 10 do Quadro 5 – é de conteúdo obrigatório de acordo com a Constituição Federal (art. 37).

Ao navegar pelo site foi possível constatar que informações como competências dos órgãos administrativos, estrutura organizacional, endereço, telefone estão disponibilizadas em locais de fácil acesso no site: parte inferior na página principal, em serviços online, nas abas que tratam especificamente do atendimento presencial ou a distância pelo governo local. Desnecessário salientar a importância da divulgação desses dados para sociedade, uma vez que o controle social só pode ser exercido com o conhecimento pelo cidadão das autoridades responsáveis por cada órgão da administração municipal e os meios de contatá-los.

Contudo, não foi encontrado o item 10 (horários de atendimento nas unidades), o que configura o não atendimento do referido quesito aos ditames da lei.

Avaliou-se, ainda, o cumprimento dos quesitos referentes às informações sobre repasses ou transferências de recursos financeiros (Convênios) pelo site – identificado no item 11 do Quadro 5 – de publicação obrigatória, de acordo com a Constituição Federal (art. 37).

A busca foi realizada através do menu principal “Transparência Fiscal” (opção receitas, despesas e convênios) e não ofertou nenhuma aba sobre convênio. Não há nenhum *link* ou qualquer tipo de informação sobre a existência de repasses ou transferências de recursos financeiros, tanto do governo federal, quanto do governo estadual.

O ponto de interesse nesse item está ligado que os convênios que a prefeitura realiza com outras esferas do governo, seja da União ou Estado, trazem recursos para cidade capazes de impulsionar a economia, gerar emprego e melhorar a infraestrutura da região. O que significa dizer: melhora, e muito, as condições de vida do habitante local. Contudo o item não foi atendido, embora seja de divulgação obrigatória.

No fim do checklist – itens 12 ao 15 do Quadro 5 – constam quesitos sobre usabilidade e acessibilidade do site. Ao navegar por todos os itens do protocolo de observação proposto (Quadro 5) foi constatado que o site disponibilizou todas as informações publicadas sem nenhuma exigência de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso, o que configura que o portal possui ferramentas de acesso livre adequados ao que a lei exige. As informações foram obtidas de maneira simples e fácil de encontrar por qualquer cidadão, dado que este autor fez as pesquisas como usuário comum, e não encontrou nenhuma dificuldade. Existe, também, um campo de buscas avançadas que facilita encontrar o conteúdo desejado. A gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos também pode ser confirmada. Como exemplo, foram gerados relatórios de receitas, despesas, fiscais, financeiros e orçamentários

que puderam ser copiados de forma fácil – no Formato de Documento Portátil (PDF) e Planilhas de Excel (XLS) – para um *‘pen drive’*. Na “Tela Principal” do site – na parte inferior – existe um canal de comunicação com diversas alternativas de acesso à informação (por via eletrônica ou telefone). Contudo, cabe aqui salientar, caso o site apresente qualquer tipo de erro e/ou dificuldades técnicas, não foram encontrados indicações de locais ou instruções que permitam o contato direto com a equipe técnica responsável por sua manutenção. O site oferece também acesso a um formulário de solicitação de informação no menu principal “Acesso à Informação”.

Em suma, o site é bem estruturado e organizado. Possui uma boa razoabilidade em relação ao amplo acesso e a fácil localização da informação. Contudo, o sítio eletrônico no geral não oferta uma linguagem cidadã do seu conteúdo publicado, e ainda, falha e não publicar um conjunto de informações de obrigatoriedade legal.

Logo, conclui-se que os quesitos que formam o “Conteúdo do Sítio Eletrônico” (Quadro 5) não atendem integralmente ao cumprimento da lei, muito embora o site apresenta uma boa razoabilidade em relação aos aspectos de usabilidade e acessibilidade

De acordo com o Quadro 5, dos 15 (quinze) itens de exigência legal, o ente federado atendeu parcialmente 01 (um) item e 03 (três) itens deixaram de ser atendidos. Assim, o Quadro 5, revela que somente 11 (onze) itens foram atendidos integralmente pelo governo municipal, alcançando o somatório de 23 (vinte e três) pontos da escala máxima de 30 (trinta) pontos possíveis. Traçado esse cenário, contribuíram com o resultado negativo observado, os seguintes itens avaliados no checklist (Quadro 4), acompanhados das explicações pertinentes:

a) ITEM 10: Horários de atendimento ao público nos órgãos:

a transparência desta informação de maneira atualizada facilita para o cidadão ir até o órgão, sabendo quais os horários de atendimento ao público. A falta dessa informação dificulta o contato da população com as unidades dos órgãos municipais. Nesse sentido a Controladoria-geral da União (CGU) (BRASIL, 2013), orienta acerca dos requisitos importantes que o sítio eletrônico deve conter para servir como instrumento de fácil acesso à informação governamental, entre eles, os horários de atendimento ao público. Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior do modelo da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde o quesito também obteve pontuação negativa.

b) ITEM 11: Repasses de convênios (Federal e Estadual):

sobre o item em análise, perfilho o entendimento externado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo:

Os Municípios [...] contam com uma importante fonte de recursos alternativos para investimento, disponível em programas de transferências voluntárias do Governo [...] Muitos Municípios necessitam desses recursos diante da enorme quantidade de atribuições que lhes são conferidas, e frente à arrecadação de tributos próprios e às transferências constitucionais e legais que nem sempre são suficientes para atender a todas as demandas urgentes da sociedade. As transferências voluntárias são recursos financeiros repassados em decorrência da celebração de Convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras ou serviços de interesse comum entre esferas de governo. São destinadas a políticas de caráter federativo em diversas áreas governamentais tais como saúde, educação, assistência social, turismo, acessibilidade, cultura, meio ambiente, habitação, saneamento, infraestrutura, segurança e esportes.

Dessa forma, o poder público sozinho não consegue solucionar os problemas sociais de todas as áreas governamentais, e para suprir essas falhas, o governo celebra acordo de parcerias (convênios) com outras organizações (governamentais e/ou privadas) para o fornecimento de serviços públicos essenciais em específicas áreas onde a ação governamental é falha.

Logo, a falta de informações sobre “repasses de convênios” no portal eletrônico de transparência cria obstáculos para promoção do controle e participação social no acompanhamento mais eficiente desses acordos de parcerias celebrados dentro do município, o que significa mais um golpe na frágil confiança que população local, que historicamente vem depositando nos prefeitos eleitos na região – dado o passado recente de denúncias de irregularidades, desvios, fraudes e corrupção no trato da “coisa pública”. O que contrária a afirmação de Silva, Pereira e Araújo (2014) que afirma que a administração pública deve buscar atender aos interesses coletivos, através da ampliação dos instrumentos de transparência pública, disponibilizando aos cidadãos meios para que possam apreciar as prestações de contas pública e seu desempenho em relação ao alcance do bem comum. Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior do modelo da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde o quesito também obteve pontuação negativa.

c) ITEM 13: Linguagem fácil para todos:

a utilização de linguagem simples, comum e de fácil entendimento (linguagem popular e/ou linguagem cidadã) permite o acesso as informações no formato que é

habitualmente conhecido por qualquer cidadão, o que permite a população saber, conhecer e melhor entender, de fato, o que os dados disponibilizados querem dizer sobre a real situação das ações e programas de governo. Para que isso ocorra, é mister que a transparência das ações governamentais pressuponha uma participação popular ativa (controle social) sobre informações que reúna o real destino do uso do dinheiro público, que quando disponível de forma simples, compreensível e de fácil acesso, propicia ao cidadão saber e conhecer de fato as ações do gestor público e influenciar no processo e tomada de decisões. (BRASIL, 2012b). Logo a não publicar informações em linguagem popular/cidadã, o município não incentiva o fortalecimento da democracia local, que para Becovici (2015) associa-se a ideia de igualdade de representação, onde a política de Estado toma a direção que a maioria decidir. Desta forma, com a democracia, o Estado tende a priorizar, em sentido unívoco, a materialização da igualdade, a garantia da liberdade e a consolidação da supremacia dos interesses coletivos. Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior do modelo da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde o quesito também obteve pontuação negativa.

d) **ITEM 15: Instruções de comunicação:**

o cidadão recorre ao portal da transparência para obter com mais facilidade estes dados. Desse modo este item se faz importante para interação entre a população e o órgão, entidade detentora ou responsável pelo site. Na falta deste tipo de informação no sítio eletrônico traz dificuldade para o cidadão que recorre a outros meios que permitam a comunicação eletrônica ou por telefone com as diversas áreas governamental. Assim, com o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI), fica instituída na administração pública brasileira a obrigatoriedade legal de observar amplamente o princípio da transparência e da publicidade, levando ao conhecimento da sociedade todos seus atos, e propiciando meios para o necessário exercício do controle social (ARAÚJO, 2013). Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior do modelo da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde o quesito também obteve pontuação negativa.

Tudo isso demonstra uma certa fragilidade do portal da transparência, considerando-se que todos os quesitos legais são de atendimento obrigatório. De mais a mais, aludidos pontos negativos apontados nesta investigação poderiam facilmente ter sido evitados caso o município se esforça-se, um pouco mais, na adoção de medidas para suprir as falhas detectadas na “transparência Ativa”. Porém, de acordo com Silva, Pereira e Araújo (2014) nas questões políticas, nem sempre existe o interesse em tornar público os atos do governo com objetivo explícito de evitar possíveis responsabilizações.

Quadro 6 – Avaliação Sobre o Atendimento ao Pedido de Informação

Item	Descrição	Critérios	Transparência	Pontuação Máxima	Informação localizada? Sim, Parcial ou Não)	Pontuação
1	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação	Lei nº 12.527/11, (art. 10, § 1º)	PASSIVA	2	SIM	2
2	Permite o acompanhamento posterior da solicitação (Data de registro do pedido; Situação do pedido).	Lei nº 12.527/11 (Art. 9º, inciso I, alíneas “b” e “c”)	PASSIVA	2	SIM	2
3	Responde aos pedidos de informação	Lei nº 12.527/11 (art. 5º e art. 11, §§ 1º e 2º)	PASSIVA	2	SIM	2
4	Cumpre os prazos para resposta das solicitações	Lei nº 12.527/11 (art. 5º e art. 11, §§ 1º e 2º)	PASSIVA	2	SIM	2
5	Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou	Lei nº 12.527/11 (art. 5º e art. 11, §§ 1º e 2º)	PASSIVA	2	SIM	2
6	Comunica sobre possibilidade de recurso	Lei nº 12.527/11 (art. 5º e art. 11, §§ 1º e 2º)	PASSIVA	2	SIM	2
TOTAL				12		12

Fonte: Tocantins, 2015.

A segunda seção trata da “Transparência Passiva”, ou seja, na solicitação de informações por parte do cidadão à administração pública. Essa solicitação pode ser realizada através do Serviço de Informação ao Cidadão de forma presencial ou eletrônica (eSIC).

Formada por uma única categoria – “Avaliação Sobre o Atendimento ao Pedido de Informação” – deve atender aos quesitos 1 a 6 presentes no Quadro 6, conforme dispostos nos arts. 5, 9, 10 e 11 da Lei nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que são de cumprimento obrigatório de acordo com a lei

Navegando pelo Portal da Transparência no menu principal “Acesso a Informação” (opção formulário de solicitação), o sistema exigiu o cadastro de um *login* e senha. No caso foi solicitado dados como nome, CPF e endereço. No mais, não foram feitas outras exigências que dificultasse ou impossibilitasse o acesso à informação. Posteriormente, foi encaminhado o seguinte texto:

- a) PEDIDO: Solicito informações referente a Lei de Acesso à Informação – LAI quanto a quantidades de pedidos recebidos, atendidos e indeferidos por este Município no exercício de 2019.

Logo após, acessou novamente o menu principal “Acesso à Informação” (opção acompanhe sua solicitação) onde foi possível verificar a data de registro do pedido e situação do pedido na aba “Meus Processos”. Na sequência lógica, passados 09 dias, o município respondeu ao pedido dentro do prazo (20 dias com prorrogação por mais 10, prevista na LAI). A análise continuou, através da verificação tanto da inteireza do conteúdo respondido contemplava o que foi perguntado, quanto da constatação de existência de informações sobre a possibilidade de recursos. Confirmado que o município respondeu ao que se perguntou, e que o cidadão tem direito a recursos, o que significa dizer: na análise dos quesitos de “Avaliação Sobre o Atendimento ao Pedido de Informação” o portal do município atendeu integralmente a todos itens do protocolo de observação aplicado.

Dessa forma, como mostra o Quadro 6, o resultado obtido pelo município de São Bernardo do Campo foi de 06 (seis) itens “Atendimento Integral” dos 06 (seis) itens de exigência legal. Em outras palavras, de todos os quesitos elencados na seção “Transparência Passiva”, o ente federado atendeu integralmente a todos, atingindo a nota máxima possível de 12 (doze) pontos.

Segundo análise vertical realizada, evidenciou-se que o município disponibiliza em seu site o Serviço de Informação ao Cidadão (eSIC) com boa visibilidade e fácil acesso e atende de maneira satisfatória a todos os quesitos da Lei de Acesso à Informação (LAI)

Foi possível confirmar, ainda, a fácil usabilidade do Sistema de Informação ao Cidadão (eSIC). Na página também é possível acessar dados estatísticos de solicitações, perguntas frequentes, status dos pedidos de informações, entre outros. Os resultados verificados nessa pesquisa confirmam o estudo anterior da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 – realizada em 2018 pela Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2020c), onde demonstra que o município atingiu pontuação máxima na seção transparência passiva.

Tabela 2 – Avaliação Final – Pontos Atribuídos a cada Seção/Categoria

SEÇÃO	CATEGORIA	Qtde Itens	Atendido Integral	Atendido Parcial	Não Atendido	Pontos Máximo	Pontos Final
TRANSP. ATIVA	Conteúdo Portais	29	22	2	5	58	46
	Sítio Eletrônico	15	11	1	3	30	23
TRANSP. PASSIVA	Pedido informação	6	6	0	0	12	12
Pontuação Máxima		50	39	3	8	100	81

Fonte: Elaboração do autor

Após análise individual de todos os itens obtemos a seguinte pontuação em relação as seções:

- a) Transparência Ativa – 69 (sessenta e nove) pontos do total máximo de 88 (oitenta e oito) pontos; e
- b) Transparência Passiva – 12 (doze) pontos do total máximo de (12) pontos.

Em relação as categorias os resultados, temos a seguinte pontuação:

- a) Conteúdo dos Portais – 46 (quarenta e seis) pontos do total máximo de 58 (cinquenta e oito) pontos;
- b) Sítio Eletrônico e Pedido de Informação – 23 (vinte e três) pontos do total máximo de 30 (trinta) pontos; e
- c) Pedido de Informação – 12 (doze) pontos do total máximo de (12) pontos.

Conforme observado na Tabela 2, ao somar as duas seções chegamos a nota final do portal da transparência, que alcançou 81 (oitenta e um) pontos de uma escala de 0 (zero) a 100 (cem) pontos máximos possíveis. Ou seja, atendeu a 81% dos quesitos do protocolo de observação aplicado

Tabela 3 – Nível de Transparência - Portal Eletrônico

PONTOS	NÍVEL
0 A 29	PÉSSIMO
30 A 49	RUIM
50 A 64	REGULAR
65 A 84	BOM
85 A 100	ÓTIMO

Fonte: Elaboração do autor

De acordo com a tabela 3, o nível de transparência do Portal Eletrônico de Transparência do município de São Bernardo do Campo obteve uma boa avaliação, sendo classificado como “BOM”, o que significa dizer que o ente federado atingiu um alto grau de atendimento as determinações legais.

Na análise efetuada, conquanto tenha chamado a atenção para o “BOM” cumprimento das obrigações legais por parte da Prefeitura, adverte-se para necessidade de melhor detalhamento das informações referente aos supracitados itens “Não Atendidos e/ou Atendidos Parcialmente”, tanto nas receitas ingressadas como nas despesas realizadas, como forma de aprimoramento da transparência e acesso à informação da administração pública municipal. Afinal, de acordo com Duarte (2011) com o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI) a informação pública em poder do Estado passa por um processo de convergência de uma cultura do sigilo para uma cultura de dados abertos.

Os resultados alcançados com este trabalho coincidi com a conclusão de estudos anteriores que indicam que os portais da transparência não cumprem a lei de forma integral, uma vez que não divulgam o conteúdo mínimo de informações exigidas pelas normas vigente sobre transparência e acesso à informação. Tal consenso pode ser encontrado nos trabalhos de Araújo et al (2020), Staroscky et al (2014), Raupp e Pinho (2013) e (BRASIL, 2020a).

Podemos citar, como exemplo, algumas informações publicadas pelo município de São Bernardo do Campo/SP em seu portal da transparência que não possuem relevância e utilidade alguma para o cidadão. Esses dados são apenas **pro forma** – ou seja, estão lá apenas para manter as aparências. Tal como verificado na conclusão dos estudos de Raupp e Pinho (2013) que demonstrou que os portais eletrônicos existem porque devem existir, mas não promovem incentivos para consolidação da democracia local. Ou seja, funcionam como murais eletrônicos.

Outro fato constato, está no não atendimento ao conteúdo mínimo que os portais devem conter para atender a legislação. Foi constatado nesta pesquisa que, especificamente no caso da transparência ativa, o sítio oficial do município investigado deixou de ofertar informações relevantes e úteis a sociedade relacionados principalmente a gestão dos recursos financeiros e prestação de contas. Staroscky et al (2014), Araújo et al (2020), adotou posição similar ao concluir em seus estudos que os portais municipais ainda estão aquém do desejado, em termos de transparência pública. Contudo, o autor destaca que muitos dos níveis podem

subir com ações simples e de benefícios imediatos, tais como divulgar a estrutura e os horários de atendimento dos órgãos.

Mais um bom exemplo a ser citado é a constatação deste estudo que o sítio eletrônico possui boa razoabilidade referente a usabilidade e acessibilidade, embora não tenha cumprido integralmente a lei. Araújo et al (2020) também identificou em seus estudos que a usabilidade e acessibilidade tem sido adotada pelos portais, todavia ainda necessitam de maior empenho no sentido de atender plenamente aos aspectos obrigatórios.

Por outro lado, verificou-se que em relação a transparência passiva o município atingiu pontuação máxima, ou seja, atendimento integral aos quesitos elaborados de cumprimento obrigatório imposto por lei. O que está em sintonia com os argumentos de Neves (2013, p. 12), “como o Portal da Transparência se consolidou como o principal pilar de transparência ativa do Governo Federal, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) fortalece-se como o pilar da transparência passiva”.

Os resultados deste estudo convergem com os resultados do estudo realizado em 2018 pela Controladoria Geral da União – CGU, que alimenta a Escala Brasil Transparente – EBT, conforme os critérios da Lei nº 12.527/11, da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei de Acesso à Informação. Esta metodologia adota como enfoque a transparência ativa e passiva e tem o objetivo de mensurar o grau de cumprimento dos dispositivos legais já citados. Ambas as análises avaliaram o portal transparência do município de São Bernardo do Campo/SP, onde constatou-se o alto percentual de critérios cumpridos.

Temos ainda que, sobre a avaliação dos portais de transparência feita pela Controladoria Geral da União (CGU) – no período de julho a novembro de 2018 – o município de São Bernardo do Campo/SP alcançou 6,98 (seis vírgula noventa e oito) pontos de uma escala de 0 (zero) a 10 (dez) pontos máximos possíveis (BRASIL, 2020a). Já em relação a avaliação do portal da transparência aplicado através do instrumento desenvolvido pela Controladoria-Geral do Estado do Tocantins (CGE/TO) – metodologia aplicada neste estudo no período de abril a maio de 2020 – observa-se, que o município de São Bernardo do Campo/SP, aparece com o nível de transparência “BOM” (Tabela 03). Nessa última avaliação o município obteve nota de 81 (oitenta e um) pontos de uma escala de 0 (zero) a 100 (cem) pontos máximos possíveis.

Dado que ambas as análises são atuais e similares e buscam medir a disponibilização da informação de maneira espontânea ou a pedido, utilizando para isso apenas o acesso simples a internet e a navegação pelo portal eletrônico. Considerando, ainda, Controladoria-Geral da União (CGU) fez parte da parceria que desenvolveu o protocolo de observação

aplicada neste trabalho, é perceptível que o município melhorou sua avaliação em relação ao seu portal da transparência quando comparado aos resultados de alcançados em 2018. Essa melhora se deve a publicação completa de informações referente a um quesito de grande relevância para a população local, qual seja: “Obras Públicas”, onde foram divulgadas informações detalhadas como: objeto, valor total, empresa contratada, data de início, data do término, valor total já pago, situação atual da obra.

5 CONCLUSÃO

Por meio das informações coletadas foi possível conhecer como é realizada a divulgação das informações pelo município de São Bernardo do Campo/SP e, de tal modo, identificar quais delas estão cumprindo as exigências legais e quais ainda precisam se adaptar para a melhor divulgação de seus atos. A análise do desempenho obtido em cada item das categorias selecionadas, indica, pontualmente, quais aspectos da gestão municipal ainda necessitam de maior divulgação.

Sobre a problemática proposta nesta investigação, salienta-se que foi respondida, uma vez que foi possível identificar que o portal eletrônico de transparência do município de São Bernardo do Campo/SP não atende a 100% das exigências legais pertinentes à transparência e ao acesso à informação até a data da coleta de dados. Os problemas mais recorrentes foram exclusivamente em relação à “Transparência Ativa”.

Por outro lado, cumpre destacar, que de modo geral, o município atende de maneira satisfatória as determinações legais relacionadas a transparência e o acesso à informação. Verificou-se um elevado nível de atendimento aos itens avaliados do conteúdo do portal, com fácil acesso as informações de grande interesse coletivo. Observa-se um sítio eletrônico bem organizado e de usabilidade receptiva para todo o tipo de usuário. Embora não se possa dizer o mesmo sobre a linguagem adotada, que no caso principalmente das informações financeiras, é considerada bem técnica e de difícil entendimento.

Com a devida divulgação dos atos públicos, especialmente no que diz respeito ao uso do dinheiro do contribuinte, a prefeitura, estão mais sujeita à ação de auditorias e à análise do público, dificultando assim o uso ineficiente dos recursos públicos, bem como a ação de corrupção utilizando o capital e a influência que o Estado possui.

Não há como deixar de constatar, de igual modo, que a seção de “Transparência Passiva” atendeu a todos os requisitos exigidos por lei. Não há como negar também que tal constatação se deu, em especial, pela facilidade na utilização do Serviço de Informação ao Cidadão (eSIC), assim como sua apresentação e organização em relação ao acompanhamento dos pedidos realizados, além da apresentação de dados estatísticos bem detalhados.

Conclui-se, portanto, que a investigação realizada atingiu aos objetivos inicialmente propostos. No que tange ao portal da transparência do município de São Bernardo do Campo/SP, embora não tenha atendido há alguns quesitos do modelo de formulário aplicado na investigação, constatou-se com base nos resultados obtidos, que o município cumpriu a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI) quase na sua totalidade, evidenciando

uma boa agilidade e transparência no atendimento ao cidadão e na divulgação de informações relevantes ao interesse da coletividade.

Quanto aos objetivos específicos considera-se que também foi atingido, uma vez que este autor assumiu o papel de cidadão e na condição de usuário do portal buscou aplicar todos os itens do formulário de investigação, observando as dimensões de usabilidade e acessibilidade, como acesso a informação simples e fácil de encontrar, com relevância e utilidade da informação e linguagem popular, ou, se pelo contrário, houve dificuldade em obter a informação, se as informações estavam escondidas, se houve erros ou falha no sistema e se o conteúdo era pro forma. Dessa forma, a metodologia aplicada apresenta aspectos qualitativos.

A esse título, a melhoria pode ser observada tanto na quantidade de dados colocados à disposição da população, como também na qualidade da informação e na facilidade como ela é encontrada no site. Ou seja, não houve avanços apenas na análise dos critérios quantitativos, mas também nos critérios qualitativos.

A última avaliação do município pelo método da Escala Brasil Transparente – EBT, aconteceu de 09/07/2018 a 14/11/2018, foi possível perceber que o portal da transparência municipal não apresentava nenhuma informação sobre Obras Públicas. Em 2020, a situação é diferente. Durante o período de 01/04/2020 a 31/05/2020 – data da aplicação da metodologia desenvolvida Controladoria Geral do Estado do Tocantins (CGE/TO) – esse problema foi resolvido. Nesse sentido, a Prefeitura, que com seu atual portal da transparência, cumpriu com o quesito de divulgação de informação sobre Obras Públicas, o que justifica sua melhora identificada na análise em 2020.

Destaca-se, ainda, que tal fato, inclusive, possibilita a afirmação de que o portal da transparência investigado, de modo geral, serve como bom exemplo de transparência e acesso à informação na gestão pública municipal, principalmente no que concerne à informação do orçamento público, informações contábeis e responsabilidade fiscal, contribuindo cada vez mais, para que a publicidade seja a regra e o sigilo a exceção. Por tratar-se de uma obrigação legal, o modelo de avaliação adotado nesta pesquisa pode ser usado por outros municípios da região que se enquadram na mesma característica do município investigado, tais como as que formam o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que reúne os municípios do Grande ABC (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra). Os resultados também podem ser utilizados por qualquer outro município brasileiro, uma vez que este formulário de questões se adequou bem aos objetivos deste trabalho, e é amplamente aplicado nos municípios do Estado de Tocantins.

Em suma, os resultados contribuíram para diagnosticar a real situação do nível de transparência sítio oficial do município em relação a transparência ativa e transparência passiva. O portal alcançou um “BOM” nível de transparência ao cumprir integralmente a maioria dos itens de divulgação obrigatória. O site tem boa usabilidade e acessibilidade. Contudo, adverte-se para necessidade do governo local adote políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento do portal da transparência municipal, tomando providências que possibilitem atender aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI). Principalmente aos itens “Não Atendidos e/ou Atendidos Parcialmente”, com o aprimoramento dos dados sobre os aspectos que envolvam a “Transparência Ativa”, como a publicação de informações sobre: (a) classificação e unidade gestora da receita e despesa; (b) prestação de contas sobre informações financeiras; (c) procedimentos licitações; (d) horários de atendimento ao público nos Órgãos; (e) repasses ou transferências de recursos financeiros (convênios); e (f) linguagem e conteúdo de fácil acesso por todos (acessibilidade).

De mais a mais, aludidos pontos negativos apontados nesta investigação poderiam facilmente ter sido evitados caso o município se esforça-se, um pouco mais, na adoção de medidas para suprir as falhas detectadas na “transparência Ativa”. Porém, de acordo com Silva, Pereira e Araújo (2014) nas questões políticas, nem sempre existe o interesse em tornar público os atos do governo com objetivo explícito de evitar possíveis responsabilizações.

Por fim, esta pesquisa ficou limitada a um conteúdo essencial de itens, que se aproxima quase que totalmente do modelo de análise da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360 (BRASIL, 2020a). Abrange, também, boa parte das informações mínimas exigidas pelos normativos legais que foram utilizados como referência, mas não todas. Dessa forma, não abrangeu 20 questões que não eram passíveis de avaliação através do acesso à internet. A exclusão dos quesitos que originalmente tratam do sistema de administração financeira e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) foi necessária, uma vez que do ponto de vista técnico, apenas os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e as Controladorias Gerais possui estrutura e profissionais qualificados para realizar a específica tarefa de auditoria externa dos referidas seções. Tais exclusões, não interferiram no resultado.

Neste sentido, para diminuir essa limitação, sugerimos mais trabalhos voltados a projetos de desenvolvimento de novos instrumentos de avaliação de transparência em parceria entre os órgãos públicos de controle interno e externo das três esferas de governo, porém com a participação efetiva da sociedade e com foco voltado ao cidadão comum, através do desenvolvimento de planilhas, relatórios e cartilhas que utilizam a linguagem popular.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2005. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt18-21/3779-abrucio-loureiro-financas/file>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ARAÚJO, Alberan Leite de. Lei de responsabilidade fiscal e seus reflexos na contabilidade pública. **Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública**, Pombal, v. 1, n. 1, p.56-61, 2013. Disponível em: <<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/article/view/2106>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ARAÚJO, X. M. B. et al. Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 17, n. 44, p. 123-141, jul./set., 2020. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/59300/quem-esta-ficando-para-tras--uma-analise-da-transparencia-publica-dos-portais-eletronicos-de-municipios-tocantinenses->>. Acesso em: 15 out. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado Integral e a Simetriação das Classes Sociais em Pontes de Miranda: O Debate dos Anos 1930. Rio de Janeiro, **Revista Direito & Praxis**, v. 6, n. 11, p. 272-293. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/16528/12415>. Acesso em: 14 mar 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 mai. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público**. 2ª ed. Coleção Olho Vivo. Brasília, 2009a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.185**, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm . Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei s/nº**, 15 de setembro de 2011. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2011a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação). Regula o acesso às informações e dá outras providências. Brasília, Senado Federal, 2011b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm . Acesso em: 06 mar. 2020

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Declaração de Governo Aberto**. (*Open Government Patnership – OGP*). Brasília, DF: CGU, 2011c. Disponível em Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudos/documentos>. Acesso em: 13 abril 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 4**, de 12 de abril de 2012 (Portal Brasileiro de Dados Abertos). Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA. Brasília, Diário Oficial da União (DOU), 13 abr. 2012a, n. 72, Seção 1, p. 67-68. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=67&data=13/04/2012>. Acesso em: 06 mar. 2020

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Controle social**: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. . Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente>. Acesso em: 10 out. 2020

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º**. Brasília: CGU, 2020a. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/200000004/planejamento_geral/questionario/unidade/7735/resposta/200000004. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Execução da receita pública**. Portal da transparência. Brasília: CGU, 2020b. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da transparência**. Brasília: CGU, 2020c. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603237-orcamento-da-receita> . Acesso em: 01 mar. 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil – TIC Domicílios e TIC Empresas 2013**. São Paulo: CGI.br, 2014. Disponível em: <https://cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-tic-governo-eletronico-2013/>. Acesso em: 8 mar. 2020.

DINIZ, C. S. A contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para a construção dos portais da transparência. **Revista Aporia Jurídica (on-line)**, v. 1, n. 5, p. 198-209, jan./jul. 2016. Disponível em: <http://www.cescage.com.br/revistas/index.php/aporiajuridica/article/download/40/39>>. Acesso em: 10 out. 2020.

DUARTE, J. Sobre a emergência do (s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margaria M. Krohling (Org). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **O Município na Federação Brasileira: curso - Políticas Públicas e Governo Local**. Pasta Pública. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3839>. Acesso em: 22 abr. 2020.

LOPES, Cristiano A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas, Escola de Administração Fazendária (ESAF)**, Brasília, n.8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3857/1/caderno%20numero%208.pdf> . Acesso em 01 Mar. 2020

MOURA, E.A. C; OLIVEIRA, L. R. **Controle social da administração pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 1., 2013, Ribeirão Preto: Universidade de Ribeirão Preto, 2013. p. 53-58. Disponível em: <http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/cbpcc/article/view/262> . Acesso em: 12 out. 2020.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil**. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 16-18 abr. 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLU%C3%87%C3%83O-DAS-POL%C3%8DTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf> . Acesso em 13 abr. 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PRADO, Otávio. **Governo eletrônico e transparência:** a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_7f5b15a471d573e3483192cc7c5a942a . Acesso em: 03 abril 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico:** métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho academico. 2 ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/nccex8e>. Acesso em: 22 abr. 2020.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. *Accountability* em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração (FEA-USP)**, v. 48, n. 4, p.770-782, out./ nov./dez. 2013b. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rausp/v48n4/11.pdf>. Acesso em: 05 mar 2020.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, C.F at al. Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública, **Revista TCU** set/dez 2014. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/59/65>. Acesso em: 25 fev. 2020.

STAROSCKY, E. A. et al. A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. **Revista Una**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 29-52, jan./mar., 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/28648/a-transparencia-dos-portais-municipais-sob-a-perspectiva-da-legislacao-brasileira--o-caso-de-prefeituras-em-santa-catarina>. Acesso em: 15 out. 2020

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da Cidadania para Transparência:** Prevenção Contra Corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. Disponível em: <https://peaobservacao.com.br/wp-content/uploads/2014/09/guia-da-cidadania-para-transparc3aancia.pdf> />. Acesso em: 15/08/2020.

TOCANTINS. Controladoria Geral do Estado. **Check list Portal da Transparência e LAI.** CGE/TO, 2015. Disponível em: <https://www.cge.to.gov.br/checklist/>. Acesso em: 26/02/2020.