



Febrero 2020 - ISSN: 2254-7630

AUDITORIA E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Gilliard Ferreira da Silva

Pós-Graduando em Auditoria e Perícia Contábil, Fiscal e Trabalhista.
gilliardf42@gmail.com

Elena Mihailescu

Pós-Graduada em Auditoria e Controladoria.
eleninha2001@gmail.com

Érica Aparecida Fernandes Noivo

Pós-Graduada em Auditoria e Perícia Contábil, Fiscal e Trabalhista.
erica.eafn@gmail.com

Vanderlei Sampaio

Pós-Doutorando em Administração Pública pela universidade Federal de Viçosa - MG. Doutor e Mestre em Administração pela universidade Positivo de Curitiba – PR.
vanderleisampaio@hotmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Gilliard Ferreira, Elena Mihailescu, Érica Aparecida Fernandes Noivo y Vanderlei Sampaio (2020): "Auditoria e transparência na gestão pública", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (febrero 2020). En línea

<https://www.eumed.net/rev/caribe/2020/02/transparencia-gestao-publica.html>

<http://hdl.handle.net/20.500.11763/caribe2002transparencia-gestao-publica>

Resumo

O presente estudo objetiva realizar uma reflexão sobre a auditoria e transparência na gestão pública. Nas atuais gestões, grande ênfase é colocada para a criação de limites e para o controle com despesas de pessoal, restos a pagar e manutenção dos bens públicos. Porém, baseado em uma análise qualitativa, constatou-se que os gastos não são avaliados pela quantidade, e sim, se atingem a finalidade, ou seja, se alcançam o que foi proposto. Outros pontos preponderantes para uma política de controle orçamentário são: a obediência aos limites, o equilíbrio das contas, a aplicação correta dos recursos, os custos envolvidos. Diante dos diversos pontos que poderiam ser abordados no presente trabalho, tocaremos na Transparência na Gestão Fiscal, por meio de um estudo nos portais eletrônicos dos municípios com mais de 100.000 habitantes no estado do Paraná.

Palavras-chave: Orçamento público, Lei de responsabilidade fiscal, Contabilidade pública.

Resumen

Este estudio tiene como objetivo reflexionar sobre la auditoría y la transparencia en la gestión pública. En las administraciones actuales, se pone gran énfasis en la creación de límites y el control sobre los gastos de personal, las sobras y el mantenimiento de los bienes públicos. Sin embargo, con base en un análisis cualitativo, se encontró que los gastos no se evalúan por cantidad, sino si alcanzan el propósito, es decir, si alcanzan lo propuesto. Otros puntos preponderantes para una política de control presupuestario son: cumplimiento de los límites, saldo de cuentas, correcta aplicación de recursos, costos involucrados. Dados los diversos puntos que podrían abordarse en el presente trabajo, tocaremos

la Transparencia en la Gestión Tributaria, a través de un estudio sobre los portales electrónicos de los municipios con más de 100,000 habitantes en el estado de Paraná.

Palabras clave: presupuesto público, ley de responsabilidad fiscal, contabilidad pública.

Resume

This study aims to reflect on the audit and transparency in public management. In the current administrations, great emphasis is placed on the creation of limits and the control of personnel expenses, leftovers and maintenance of public goods. However, based on a qualitative analysis, it was found that expenditures are not evaluated by quantity, but rather, if they achieve the purpose, that is, they achieve what was proposed. Other preponderant points for a budgetary control policy are: compliance with limits, balance of accounts, the correct application of resources, the costs involved. In view of the various points that could be addressed in this work, we will touch on Transparency in Tax Management, through a study on the electronic portals of municipalities with more than 100,000 inhabitants in the state of Paraná.

Keywords: Public budget, Fiscal responsibility law, Public accounting.

1 Introdução

Tratar da lei de responsabilidade fiscal significa mencionar em seu processo evolutivo a deterioração das contas públicas e mencionar que esses problemas iniciaram-se por meio dos problemas acumulados na sociedade, tais como falta de educação de qualidade, saúde e infra-estrutura, por exemplo. Tais problemas dependem de investimentos maciços por parte da administração pública, para que sejam sanados definitivamente, com base em uma análise contextual. Com o decorrer dos anos, conseguimos perceber a acumulação de capitais gerados na mão de poucos indivíduos em larga escala, o que resulta efeitos negativos sobre a qualidade de vida da população.

Conseqüentemente verificamos o total descontrole na execução dos gastos por parte de nossos gestores; uma política assistencialista em que a filosofia de conduta deveria ser pautada no equilíbrio orçamentário. Dessa forma, foram verificados verdadeiros indicadores de distorções, que denotam a realidade vivida na atual conjuntura; a sociedade observa indignada e abismada as denúncias que envolvem os gestores públicos, tais como: corrupção, fraude em processos licitatórios, superfaturamento de obras e/ou serviços, publicidade para divulgação pessoal, favorecimento de parentes, aquisição de servidores sem concurso, enfim, práticas que têm como fim o uso inadequado do ato de administrar.

Diante dessas premissas e da necessidade básica de que as informações sejam divulgadas - e mais que isso, explanadas de forma clara e objetiva - é que surge o presente trabalho. Utilizando-se de uma amostra intencional dos municípios de grande porte do estado do Paraná, pretende-se realizar uma análise crítica dos respectivos portais eletrônicos, que aferirão o grau de aderência às normas dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Acesso à Informação (LAI).

O artigo está dividido nas seguintes seções: (1) tratada nesta introdução; (2) Núcleo temático, em que consta abordagem sobre a Gestão pública, Origem da Lei de Responsabilidade Fiscal, Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e Accountability; (3) Estudos Similares; (4) Procedimentos metodológicos; (5) Análise e resultado; (6) Estudo de caso; (7) Análise dos Portais de Transparência Fiscal; (8) Considerações Finais.

1.1 Objetivo Geral

O presente trabalho consiste na aplicação do índice de transparência municipal nos portais dos municípios do Paraná, com população acima de 100 mil habitantes, em consonância à Lei complementar 131/2009, que determina a publicação das informações em tempo real, utilizando-se da metodologia proposta por Bidermann e Puttomati.

1.2 Objetivos Específicos

- Analisar o nível de transparência dos portais municipais da região, com base no modelo de avaliação proposto;
- Elaborar um ranking de transparência dos municípios analisados;
- Avaliar a correlação entre o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Transparência Municipal (ITM).

1.3 Justificativa

Justifica-se em virtude de fomentar a divulgação de boas práticas por parte dos municípios do Paraná, bem como estimular o controle social, em decorrência de ações mais transparentes, além de possuir grande relevância para a ciência contábil, pois os profissionais desse ramo são responsáveis pelas divulgações e confecção de documentos, que auxiliarão a sociedade em seu papel fiscalizador.

2 Referencial teórico

Gestão Publica

O dinheiro tem um papel importante para a sociedade e é por meio dele que são executados todos os planos governamentais. A falta de dinheiro, pelo uso inadequado de recursos, reflete diretamente na qualidade dos serviços prestados; sendo assim, quando as receitas são insuficientes para custear as despesas, resultar-se-á em déficits orçamentários, impossibilitando investimentos em prol da sociedade.

Origem da Lei de Responsabilidade Fiscal

Até o final da década de 90, o administrador público tinha como objetivo atender às necessidades da sociedade, não se importando com os meios que utilizaria para executar suas ações e não tendo normas de caráter coercitivo, que serviriam de balizadores para sua atuação. As promessas de governo eram baseadas, muitas vezes, apenas na vontade daqueles que as proferiam, sem ao menos fazerem uma análise crítica sobre o impacto de suas atuações como gestores, frente à máquina pública. Frequentemente, não se importavam com a legitimidade e moralidade de tais ações ou, ainda, se estariam amparados pela lei que, até o presente momento, só se manifestava por meio da Lei Federal nº 4.320/64 e da Constituição Federal de 1988, num sentido mais amplo, no que tange ao amparo contábil e financeiro (Albuquerque et al (2008), Lima (2008), Nascimento e Debus (2002) e Menini (2003).

A partir do ano 2000, a administração pública sofreu mudanças radicais no que concerne à gestão fiscal responsável. Tais alterações são possibilidades que expõem positivamente o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Criada com a finalidade de nortear a atuação do gestor público

no uso dos recursos, a LRF, que regulamentou o art. 163 da Constituição Federal, fixou os limites de gastos e da dívida pública, bem como adotou medidas para o constante equilíbrio das finanças e de uma gestão transparente (Albuquerque et al (2008), Lima (2008), Nascimento e Debus (2002) e Menini (2003).

Vale destacar que nossa lei foi elaborada tendo como padrão leis de outros países como: México, Argentina, EUA e Nova Zelândia, de forma que aspectos positivos dessas leis foram transformados e trazidos à nossa realidade, pautados pela transparência, controle e responsabilidade (Albuquerque et al (2008), Lima (2008), Nascimento e Debus (2002) e Menini (2003).

MENINI (2003) afirma que a LRF tem como referências as legislações estrangeiras, a exemplo dos Estados Unidos e Nova Zelândia, as quais servem como um balizador, cuja finalidade é adotar um regime fiscal mais rígido e transparente para controlar o déficit público, firmando sua atuação em políticas de caráter coercitivo.

De acordo com MENINI (2003), influenciada por fatores externos e internos, a lei de responsabilidade fiscal é uma mudança necessária para que tornássemos nossa realidade mais condizente. Como todos os direitos e garantias fundamentais, assegurados em nossa Constituição Federal, foram encontrados mecanismos que, assim como nossos direitos fundamentais, seriam pilares para nossa lei; um deles foi um mecanismo que proibia a realização de despesas a partir de receitas, o que foi encontrado na legislação Norte-Americana, denominada Budget Enforcement Act-BEA.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de estar previsto na constituição federal de 1988, atende a três principais finalidades: a primeira de ordem jurídica, o preenchimento de uma lacuna que permitia a interpretação de forma conveniente e objetiva de dispositivos legais; a segunda, de ordem financeira, consiste na consolidação nacional de um padrão quanto a terminologia e elaboração das prestações de conta do Estado; e a terceira, de ordem política, é a imposição de regras rígidas que visam colocar um basta no estilo de administração pública dominante no país. MENINI, Edmo Alves (2003).

Dessa forma, podemos observar que os problemas ligados à má administração pública remontam a períodos históricos em que o mau emprego de recursos e a falta de órgãos reguladores, bem como de um controle que conseguisse prever com mais precisão a arrecadação, poderiam impactar diretamente na sociedade.

Gestão Fiscal e Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com OLIVEIRA, Ester santos et al (2012), a lei de Responsabilidade Fiscal é um Processo inovador, no que se refere à elaboração do planejamento, e que consiste em uma atividade contínua do ato de administrar, a qual envolve: planejamento, organização, direção e controle. Também, reforça mecanismos de transparência dos gastos públicos, os quais têm como finalidade corrigir possíveis desvios que venham a afetar o equilíbrio das contas.

Dessa forma, a LRF prevê, no seu art. 1º, § 1º, a responsabilidade constante de buscar a transparência no ato da administração pública. Como o principal foco para promover uma gestão fiscal e orçamentária responsável:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o

compromisso de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar”.

Portanto, a lei de responsabilidade fiscal tem como finalidade uma execução mais consciente do gasto público, ou seja, uma política responsável, em que haja o senso comum de que a necessidade coletiva se sobrepõe às demais; logo, a lei criou metas para o controle de eventuais despesas e receitas que venham a ter. Diante dessa lei, houve uma inibição por parte dos gestores quanto ao uso de verbas públicas com gastos desnecessários. Assim, todo e qualquer gasto, que venha a ser efetuado, deve indicar a fonte de recurso, demonstrando-se de onde foram conseguidas as receitas necessárias para aquele gasto.

Accountability

Quando evocamos a palavra Lei de responsabilidade fiscal na gestão pública, faz-se necessário que dois pilares sejam mencionados: transparência e responsabilidade. E, por se constituir em uma lei, que obteve um grande impacto entre os gestores, por justamente cobrar uma linguagem clara e objetiva, foi estabelecido um princípio simples, que tem como base não gastar mais do que se arrecada.

Segundo FONTENELE (2003), a LRF se baseia em um princípio simples: gastar menos do que se arrecada; para que isso ocorra, devem existir princípios que norteiem a atuação de nossos gestores, dentre os quais, contrasta a supremacia do interesse público frente ao particular, em que a atuação de nossos gestores deve ser pautada em atingir a coletividade, não a fins particulares. Diante disso, os gastos efetuados pela administração pública passarão a ser observados não pela quantidade como aconteciam anteriormente, e sim, pela qualidade dos gastos públicos (aplicação correta dos recursos, transparência nas execuções das despesas, os custos envolvidos e o equilíbrio das contas).

A LRF fixa condições para que todas as execuções governamentais possam ocorrer com transparência quando estiverem alinhados com a utilização dos recursos públicos. Buscando uma política transparente como base no acesso a dados, são necessárias informações compreensíveis para todos os cidadãos, afinal, todo recurso público tem como origem a população. Dessa maneira, a Constituição de 1988, logo no Artigo 1º, parágrafo único, menciona tal direito da seguinte forma: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

De acordo com MARTINS (2010), para uma parte da população brasileira, a forma como os dados são apresentados causa estranheza, pois se trata de informações técnicas, ocasionando, assim, um desinteresse pelas questões referentes às finanças públicas. É importante ressaltar que, independentemente de constar em lei, é obrigação do gestor deixar o cidadão ciente de como é efetuado o gasto público. Portanto, há a importância de pôr em prática o princípio da transparência na gestão fiscal, além de enfatizar que o gestor tem com o cidadão o dever de prestar contas do que está sendo feito com os recursos.

A Lei de responsabilidade fiscal, em seu Art. 48, ainda prevê o seguinte: “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, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Com base no Art. 48, podemos concluir que ampla divulgação se torna um meio essencial e que deve ocorrer, inclusive, por meios eletrônicos. Não resultando a ampla divulgação, como se faz necessário em lei, deverão atuar os órgãos responsáveis pela fiscalização, a fim de que se faça cumprir tais princípios por meio de atos normativos.

Portanto, é preponderante a participação da sociedade nas decisões que impactem o bem comum. Com isso, a LRF inovou ao definir que os relatórios fiscais devem ter ampla divulgação, assegurando, portanto, a participação da sociedade nas discussões do PPA, LDO e LOA. A Lei Complementar estabelece no seu 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 da 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, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Com base nos parâmetros da LRF, há a premissa da participação da sociedade nas decisões políticas para distribuição dos recursos públicos, a fim de permitir que uma sociedade organizada, não só, possa exercer o direito a voto para eleger o administrador público, mas também possa participar do processo de administração pública de forma mais intensa. A LRF conseguiu obter mais êxitos na implementação de suas políticas, sendo que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas de receita, despesa e montante da dívida pública de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão de orçamento da Casa Legislativa (art. 9º, § 4º da LRF). Sendo assim, possibilita-se à sociedade exercer um acompanhamento direto dos acontecimentos envolvendo a esfera pública.

Estudos similares

Foram analisados artigos no portal de periódico CAPES e no site Google, utilizando-se do seguinte descritor: “Índice de transparência na gestão pública municipal”; dentre os estudos encontrados, destacam-se aqueles que abordam os indicadores utilizados por Biderman e Putomatti (2011), na mensuração dos portais municipais, bem como a adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Acesso às Informações (LAI).

O estudo de Sousa et al (2013) analisou a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte (RN), concluindo, após uma análise pormenorizada dos itens elencados na pesquisa, que os municípios precisam criar sistemáticas que facilitem o nível de transparência de suas informações, possibilitando, dessa forma, que a sociedade possa exercer seu papel fiscalizador nos portais eletrônicos.

Costa et al (2011) utilizaram-se da mesma metodologia para ranquear os portais eletrônicos de 28 municípios, de 5 regiões brasileiras, constatando não haver preocupação por parte dos municípios com as informações que são dispostas em seus respectivos portais, bem como a não aderência a todos os critérios estabelecidos na LRF e na LAI.

Keunicke et al (2011) analisaram o nível de transparência dos 5 municípios catarinenses, mais populosos, concluindo que o nível de aderência dos respectivos municípios atende à LC 131/2009; o autor enfatiza também o importante papel da sociedade no cumprimento da lei.

Cruz et al (2012), em sua pesquisa exploratória, definiram como meta identificar o índice de transparência das 5 cidades mais populosas do Brasil, por meio de seus portais na internet. Os achados apontaram que o índice geral de transparência municipal dessas cidades equivalia a 46,22%, caracterizada assim como baixa pelos autores.

Mendes e Freitas (2018) ampliaram sua pesquisa nas 5 cidades mais populosas do Brasil, segundo o Instituto Brasileiro Geográfico Estatístico (IBGE), do mesmo ano, em que se propuseram a pontuar também o controle social dentro dos critérios já estabelecidos por Biderman e Puttomatti (2011). Dessa forma, identificou-se que o Índice Geral de Transparência Municipal demonstrou uma evolução, chegando a 83,17%, sendo possível identificar também que, apesar de algumas cidades serem mais populosas que outras, esse fator não é determinante para aferir um maior grau de transparência.

Contudo, os estudos mencionados mostram que, de forma geral, os municípios analisados ainda não cumprem totalmente os requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, nos portais eletrônicos. Nesse contexto, inviabiliza-se uma participação e fiscalização mais eficiente por parte da população nos atos de gestão.

3 Metodologia

Este artigo objetiva analisar e correlacionar a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de transparência Municipal (ITM), por meio da metodologia proposta por Bidermann e Puttomati.

Dessa forma, trata-se de uma abordagem mista, de caráter quantitativo e qualitativo, descritivo, em forma de estudo de caso, considerando uma abordagem descritiva como sendo aquela que se propõe a realizar uma pesquisa documental por meio dos conteúdos expostos nos portais de transparência dos municípios. Sua finalidade é analisar características de uma população específica, bem como estabelecer relações entre variáveis, conforme GIL (2012).

A abordagem quantitativa é determinada por uma relação de dados ou por proporção numérica. A quantificação é uma forma de atribuir números a objetos, proporcionando informações pertinentes.

De acordo com RICHARDSON (2012), diferentemente da análise quantitativa que emprega uma base estática por meio de análises detalhadas, a análise qualitativa não pretende numerar ou medir unidades, e sim, buscar uma compreensão detalhada dos significados e características dos fatos mencionados por seus autores.

Conforme descreve MINAYO (2010), esse tipo de método procura “desvelar” processos sociais que ainda são pouco conhecidos, os quais pertençam a grupos particulares, sendo seu objetivo e indicação final proporcionar a construção e/ou revisão de novas abordagens, conceitos e categorias referentes ao fenômeno estudado.

As seguintes fases percorridas deste trabalho foram: identificação do tema, busca na literatura, avaliação dos estudos, interpretação dos resultados e a síntese do conhecimento evidenciado.

Realizou-se a busca nas bases de dados: No Google Acadêmico, com os seguintes descritores: Lei de responsabilidade fiscal, contabilidade pública. Os critérios de busca e seleção delineados

compreenderam: análise de artigos em texto completos acessíveis, indexados em periódicos nacionais, no período de 2001 a 2019. Como critérios de exclusão, foram selecionados artigos que não contemplassem a temática investigada. Destarte, o presente trabalho abordou a respeito do Processo de Auditoria e transparência na gestão pública, com base nos portais dos municípios do estado do Paraná.

4 Análise dos dados

A pesquisa compreende uma população de 399 municípios do estado do Paraná, dos quais foram selecionados os municípios que tivessem mais de 100 mil habitantes, em virtude da lei complementar 131/2009, que estabeleceu prazos especiais para essas populações, no que tange à evidenciação das suas informações no portal da transparência. Em virtude desses pontos e tendo como base o censo de 2019, foi possível selecionar 21 municípios, o que reduziu substancialmente as amostras. As respectivas páginas eletrônicas foram encontradas com base no buscador Google, com o seguinte descritor: “portal da transparência de (nome da cidade)”.

5 Estudo e Análise do Caso

Com base nos municípios selecionados, a referida pesquisa utilizou-se do “Índice de Transparência municipal”, desenvolvido por Biderman e Putomatti (2011), e nos trabalhos de Leite, Costa e Campos (2012). Logo, esse índice que avalia as informações dispostas no portal da transparência está ordenado em três conjuntos de critérios relativos a: Aspectos do portal e sua usabilidade, no que se refere às informações dispostas no site, que representam 30% do índice; publicidade dos instrumentos de transparência fiscal, que constam na LRF, correspondendo a 60% do índice; e a averiguação da disponibilização dos dados em tempo real e disponibilização de séries históricas de dados, representando o restante. O detalhamento dos critérios utilizados se encontra disponível no quadro abaixo.

Quadro 1 – Categorias de Análise dos portais de transparência dos municípios

| Categoria | Itens de Investigação | PONTOS |
|---|---|--------|
| ASPECTOS DO PORTAL 30% | O site do portal apresenta a ferramenta de “Mapa do sítio” ou “Busca” para Facilitar a busca de informações por parte do usuário. | 1 |
| | O site apresenta glossário dos termos técnicos. | 1 |
| | O glossário, se existir, facilita a compreensão das informações Disponibilizadas. | 1 |
| | Há uma área com perguntas e respostas frequentes. | 1 |
| | O site do Portal divulga um e-mail ou formulário de contato institucional. | 1 |
| | O site do Portal divulga o contato com o Tribunal de Contas, o Ministério Público ou Câmara Federal para incentivar denúncias. | 1 |
| | As informações apresentadas possibilitam interatividade (chat). | 1 |
| | Existe possibilidade de download dos dados. | 1 |
| INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL 60% | Plano Plurianual. | 1 |
| | Lei de Diretrizes Orçamentárias. | 1 |

| | | |
|-------------------------------------|--|-----------|
| | Lei de Orçamento Anual. | 1 |
| | Prestação de Contas. | 1 |
| | Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária. | 1 |
| | Relatório de Gestão Fiscal. | 1 |
| | Relatórios da Execução da Receita/Despesa. | 1 |
| | Relatórios Relativos a Contratos/Convênios. | 1 |
| FREQÜÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO 10% | Dados em tempo real. | 1 |
| | Disponibilização de séries históricas de dados orçamentários e financeiros. | 1 |
| | Periodicidade de disponibilização de dados (diário, semanal, mensal e anual) | 1 |
| TOTAL | | 19 |

Fonte: Leite, Costa e Campos (2012).

Cada critério estabelecido varia de 0 a 1 ponto, em que 1 ponto representa o cumprimento de determinado item por parte do município, podendo, assim, alcançar 19 pontos. Dessa maneira, foi estabelecido um coeficiente de avaliação, que subsidiará a construção do ranking de transparência, no qual a nota mínima será 0 e a máxima 10, conforme veremos:

$$IT = \frac{\sum A1 \times 3 + \sum A2 \times 6 + \sum A3}{7,5}$$

IT representa o índice de transparência, enquanto A1, A2 e A3 significam os pontos obtidos nos critérios "Aspectos do Portal e usabilidade", "publicidade dos instrumentos de transparência fiscal" e "disponibilização de dados e sua frequência", respectivamente. Tais variáveis são multiplicadas por seus pesos e divididas por 7,5, para que se consiga chegar a um índice que se situe em um intervalo de 0 a 10.

Dessa forma, outros elementos estatísticos auxiliarão a análise dos resultados, tais como: mediana e desvio padrão. Segundo Larson-Farber (2016, p. 65): "A mediana indica o centro de um conjunto de dados ordenados, dividindo-o em duas partes com quantidades iguais de valores". Essa técnica visa identificar o índice médio de transparência dos municípios analisados, com base em um reordenamento dos dados, no qual será possível verificar os municípios que tiveram rendimento superior, bem como a outra metade, que teve rendimento inferior.

Outro ponto preponderante é a verificação do desvio padrão dos elementos. Larson-Farber (2010, p. 72) descreve-o da seguinte forma: "O desvio padrão mede a variação dos dados com relação à média e tem a mesma unidade de medida que o conjunto de dados". A análise da dispersão se torna importante, visto que é possível identificar as possíveis distorções dentro do resultado encontrado.

Para fundamentar os questionamentos levantados, é vital fazer a correlação entre o índice de transparência com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Larson-Farber (2016, p.438) define a correlação como "[...] uma relação entre duas variáveis. Os dados podem ser representados por pares ordenados (x, y), sendo x a variável independente (ou explanatória) e y a variável dependente (ou resposta).

A fim de apurar a correlação desses valores, é levantada a seguinte hipótese: H₀= Não existe correlação positiva e significativa entre o Índice de Transparência e o IDH H₁= existe correlação positiva e significativa entre o Índice de Transparência e o IDH.

Análise dos portais de transparência fiscal

Quadro 2 – Relação dos municípios analisados

| | | | |
|----|----------------------|-----------|--|
| 1 | Curitiba | 1.933.105 | www.transparencia.curitiba.pr.gov.br |
| 2 | Londrina | 569.733 | www.londrina.pr.gov.br |
| 3 | Maringá | 423.666 | www2.maringa.pr.gov.br/site/ |
| 4 | Ponta Grossa | 351.736 | www.pontagrossa.pr.gov.br |
| 5 | Cascavel | 328.454 | www.cascavel.atende.net |
| 6 | São José dos Pinhais | 323.340 | www.sjp.pr.gov.br |
| 7 | Foz do Iguaçu | 258.532 | www.pmf.pr.gov.br |
| 8 | Colombo | 243.726 | www.portal.colombo.pr.gov.br/ |
| 9 | Guarapuava | 181.504 | www.guarapuava.pr.gov.br |
| 10 | Paranaguá | 154.936 | www.paranagua.atende.net |
| 11 | Araucária | 143.843 | www.araucaria.atende.net |
| 12 | Toledo | 140.635 | www.toledo.pr.gov.br |
| 13 | Apucarana | 134.996 | www.apucarana.pr.gov.br |
| 14 | Pinhais | 132.157 | www.pinhais.atende.net |
| 15 | Campo largo | 132.002 | www.campolargo.pr.gov.br |
| 16 | Arapongas | 123.027 | www.arapongas.atende.net |
| 17 | Almirante Tamandaré | 118.623 | www.tamandare.pr.gov.br |
| 18 | Piraquara | 113.036 | www.piraquara.pr.gov.br |
| 19 | Umuarama | 111.557 | www.umuarama.pr.gov.br |
| 20 | Cambé | 106.533 | www.cambe.pr.gov.br/site/ |
| 21 | Fazenda Rio Grande | 100.209 | www.fazendariogrande.pr.gov.br |

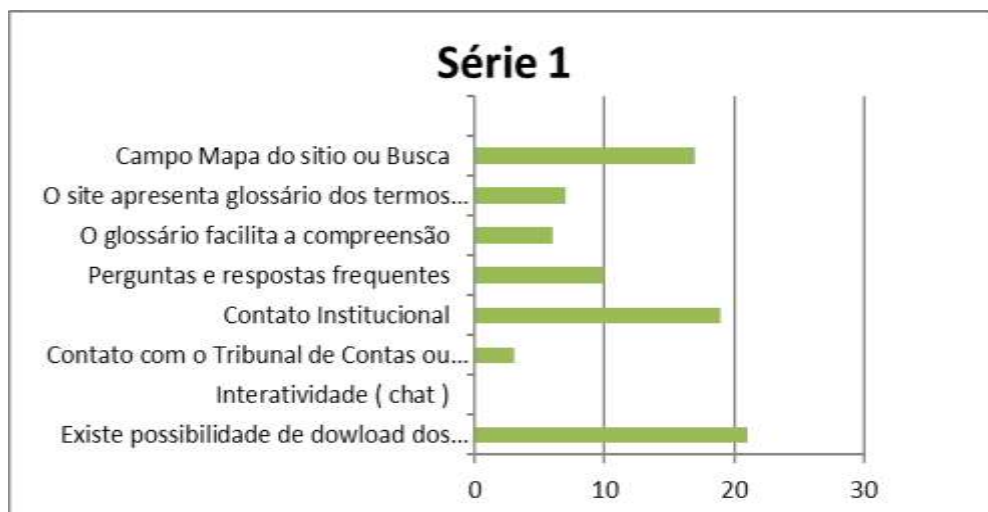
Fonte: Dados da pesquisa

Análise dos Portais

Das características avaliadas, inicialmente, nos portais da transparência, está atrelado o “Aspecto do Portal” – A1. Esses pontos estão ligados à praticidade e usabilidade do site. Ao dar importância a esse quesito, o município estará dinamizando e simplificando a disponibilização das informações dispostas no portal. Dessa forma, podemos aferir que tal aspecto foi cumprido parcialmente pelos 21 municípios, correspondendo a 49,4% do total, sendo que foi possível verificar a ineficiência dos portais em aspectos usuais, tais como:

Ferramentas de interatividade (chat), existência de glossário, que, em sua totalidade, facilitariam o entendimento dos termos empregados nos respectivos portais; foi possível verificar também que alguns municípios apresentaram campo de busca inoperante ou ineficiente, abrangendo apenas notícias divulgadas no portal, como é o caso de Londrina.

Gráfico 1 – Aspectos do Portal



Fonte: Dados da pesquisa.

De todos os municípios analisados, cerca de 85% não apresentaram em seu portal o contato com o Tribunal de Contas e o Ministério Público, o que se torna o principal meio de comunicação por parte da população, para possíveis denúncias.

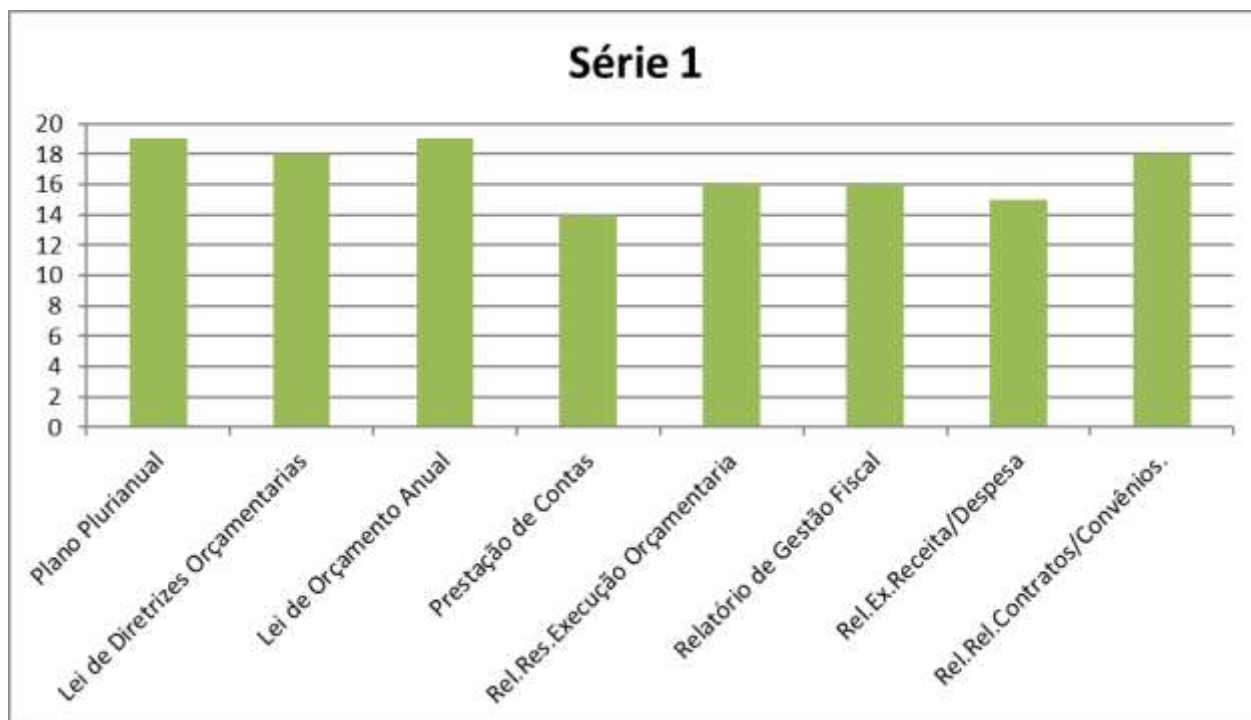
Dentre os municípios com maior destaque em termos de praticidade e usabilidade em seus portais, temos a prefeitura de Toledo, que cumpriu 87% dos itens investigados. Outro destaque importante está na utilização de uma mesma plataforma para divulgação por parte de alguns municípios, como Colombo, Paranaguá, Cascavel e Araucária.

Em contrapartida, temos municípios que se utilizam de mais de um portal para divulgação de suas informações, como é o caso, por exemplo, da prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, em decorrência de critérios como acessibilidade e praticidade; assim, foi acessado o portal mais recente e analisado de acordo com os critérios estabelecidos. Cabe enfatizar que ambos os portais não atendem aos critérios estabelecidos, sendo a eles atribuídos índices de transparências diferentes.

Já a segunda análise, consiste na verificação dos Instrumentos de Transparência Fiscal – A2.

Ao mencionarmos esse aspecto, foi possível verificar que a transparência na gestão pública se realiza, principalmente, por meio do acesso da sociedade às informações governamentais, permitindo, assim, um controle social mais eficiente e inibindo práticas de corrupção frente à gestão pública.

Gráfico 2 – Instrumentos de Transparência Fiscal



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Sendo assim, verificamos que 79,76% dos itens investigados são cumpridos, o que demonstra uma evolução, porém, evidencia que todos os aspectos exigidos pela lei não são cumpridos em sua integralidade, dificultando, assim, o controle social em alguns municípios.

Dentre os municípios com maior destaque nesse quesito e que, consequentemente, possibilitam um maior controle social, para que se evite práticas abusiva, temos: Maringá, Cascavel, Colombo, Campo largo, Paranaguá, Toledo e Pinhais.

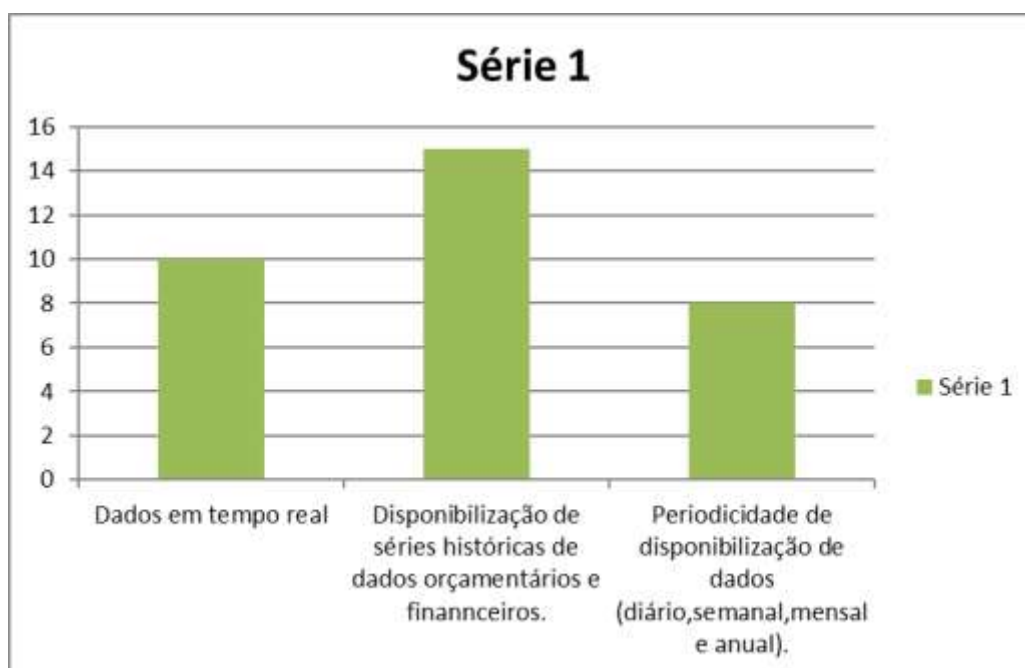
Como ponto negativo, podemos mencionar municípios como: Apucarana, Arapongas, Cambé e São José dos Pinhais, que descumprem totalmente preceitos como legalidade e publicidade, no que tange à evidenciação dos instrumentos de transparência fiscal.

O Gráfico 3 demonstra os desempenhos dos municípios em relação à atualização das informações, dispostas nos respectivos portais.

Como ponto preponderante para um acompanhamento rigoroso da sociedade, houve evoluções quanto às disponibilizações de séries históricas de dados orçamentários e financeiros, se comparado a estudos anteriores; porém, ainda é possível verificar que nem todos os municípios cumprem as determinações impostas pela LC 131, no que se refere à disponibilização de dados em tempo real. Diante disso, as informações devem ser divulgadas em meios eletrônicos, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil, imputando, assim, como penalidade, as sanções previstas no inciso I, do §3º, do art. 23 da LRF, que prevê o impedimento do Município de receber transferências

voluntárias.

Gráfico 3 – Frequência de Atualização



Fonte: Dados da pesquisa.

Com as informações coletadas, foi possível calcular o índice de transparência. O Quadro abaixo evidencia as notas, obtidas pelos portais, que estão agrupadas com base no desempenho alcançado.

Quadro 3 – Desempenho pelo Índice de Transparência

| Class | Município | Índice | Class | Município | Índice |
|-------|--------------------|--------|-------|----------------------|--------|
| 1º | Londrina | 8,80 | 12º | Foz do Iguaçu | 6,90 |
| 2º | Maringá | 8,10 | 13º | Ponta Grossa | 6,80 |
| 3º | Curitiba | 8,00 | 14º | Piraquara | 6,60 |
| 4º | Cascavel | 7,80 | 15º | Umuarama | 6,50 |
| 5º | Colombo | 7,70 | 16º | Almirante Tamandaré | 6,50 |
| 6º | Campo Largo | 7,60 | 17º | Araucária | 6,40 |
| 7º | Paranaguá | 7,60 | 18º | Cambé | 5,20 |
| 8º | Fazenda Rio Grande | 7,40 | 19º | São José dos Pinhais | 4,50 |
| 9º | Toledo | 7,40 | 20º | Arapongas | 4,10 |
| 10º | Pinhais | 7,20 | 21º | Apucarana | 3,80 |
| 11º | Guarapuava | 6,90 | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observando a Tabela de ranking, constata-se que nenhum dos municípios cumpriu os requisitos estabelecidos. A mediana, encontrada pela análise, foi de 6,9; dessa forma, foi possível separar os municípios com desempenho superior e inferior à tendência estabelecida, ou seja, entre os municípios de Guarapuava e Foz do Iguaçu.

Já o desvio padrão encontrado foi de 1,33, o que indica uma dispersão não muito significativa, em observância à média, que, no caso, foi de 6,75.

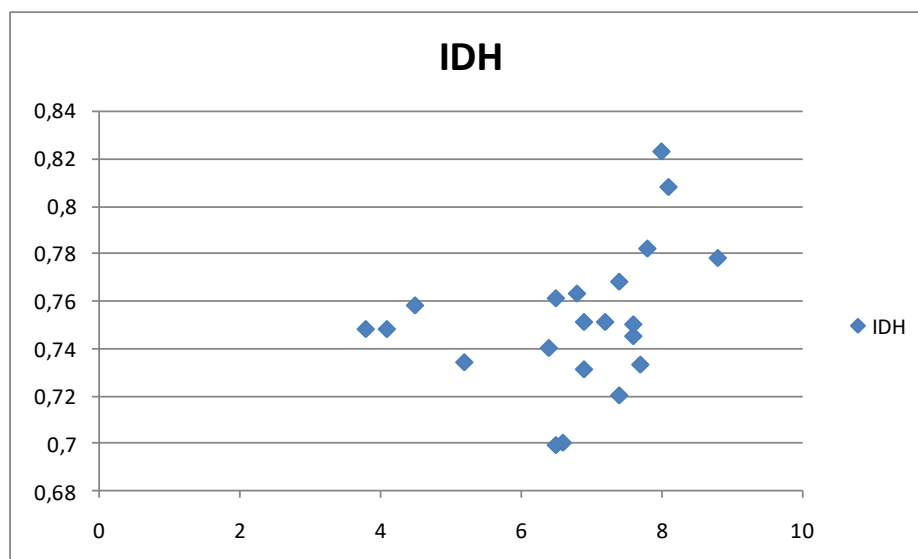
Abaixo, foi exposto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com base no Censo 2010 do IBGE; a partir desse índice, foi efetivada uma correlação entre o Índice de Transparência do Município (ITM) e o IDH.

Quadro 4 – IDH Municipal

| MUNICÍPIO | IDH |
|----------------------|-------|
| Curitiba | 0,823 |
| Londrina | 0,778 |
| Maringá | 0,808 |
| Ponta Grossa | 0,763 |
| Cascavel | 0,782 |
| São José dos Pinhais | 0,758 |
| Foz do Iguaçu | 0,751 |
| Colombo | 0,733 |
| Guarapuava | 0,731 |
| Paranaguá | 0,750 |
| Araucária | 0,740 |
| Toledo | 0,768 |
| Apucarana | 0,748 |
| Pinhais | 0,751 |
| Campo largo | 0,745 |
| Arapongas | 0,748 |
| Almirante Tamandaré | 0,699 |
| Piraquara | 0,700 |
| Umuarama | 0,761 |
| Cambé | 0,734 |
| Fazenda Rio Grande | 0,720 |

Fonte: elaborado pelo autor baseado no Censo do IBGE (2010).

No intuito de investigar a existência da relação entre a o ITM e o IDH, foi utilizada a técnica estatística de correlação linear. O resultado encontrado foi a correlação de 0,034, ou seja, valor bastante próximo de zero, o que significa que não existe relação direta ou indireta entre o ITM e o IDH e que a variável x (ITM) corresponde a 11% da variável y (IDH), conforme pode ser evidenciado a seguir:



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

6 Conclusões e considerações finais

Transparência não é simplesmente tornar acessível dados públicos, mas também divulgá-lo de forma clara. Dessa forma podemos pressupor que transparência esta diretamente ligado a participação da sociedade no rumo do estado.

Entendendo o desenvolvimento sócio-econômico e o crescimento populacional como um pilar primordial para os questionamentos levantados optou-se por escolher Municípios populosos do estado do Paraná o que pressupunha resultados mais satisfatórios no que tange o Índice de Desenvolvimento Humano.

Nesse ponto foi possível observar que mesmo com toda imposição normativa os municípios cumprem parcialmente os critérios estabelecidos pela lei, considerando os resultados obtidos e os limites estabelecidos pela lei imagina-se que os resultados podem ser menos expressivos em municípios menores se levarmos em consideração fatores como: população, tecnologia e recursos que por sua vez são mais escassos. Embora o orçamento seja considerado um instrumento de grande importância nos dias atuais, para pretensão governamental, no que tange ao alcance da finalidade pública, devemos interpretá-lo como um instrumento que tem como origem o entendimento das finanças públicas. Sua aplicação reside na realização governamental, ou seja, entender o orçamento público nada mais é que analisar as vontades governamentais; é verificar onde grande parte dos recursos é aplicada. E, como todo cidadão consciente, verificar se tais despesas foram contempladas no plano de governo, cumprindo, assim, as propostas feitas em sua campanha eleitoral. Como um instrumento fiscalizador, cabe ao povo manifestar seus direitos, impedindo, dessa forma, que nossos gestores venham a rasgar nossa Constituição, como comumente é feito: quando nos deparamos com desvio de verba pública, precariedade do serviço prestado ou falta de investimento, entre outros.

Para que uma sociedade mais igualitária venha a existir, devemos cumprir o que nos é imputado, o que consiste em exigir uma política mais transparente e leis que venham punir quem utiliza o dinheiro público de forma irregular.

Desta forma os resultados obtidos fomentam as divulgações de boas praticas por parte dos municípios e estimulam de forma pratica e teórica o desenvolvimento da Administração publica e o controle social. Em termos práticos, o estudo apresentou uma analise dos portais eletrônicos verificando o grau de aderência dos Municípios a LRF e a LAI. Em seu aspecto teórico os resultados encontrados agregam valor a estudos anteriores, possuindo como foco os Municípios do Paraná. Cabe ressaltar, que os resultados obtidos apresentam como limitação a coleta de dados que estão propensas a uma analise temporal caso verificado em outros momentos.

Para pesquisas futuras a aplicação desta metodologia tem como finalidade mensurar o grau de transparência dos Municípios, Estados e Distrito Federal em seus respectivos portais eletrônicos, podendo ser reproduzida na esfera Judiciária e Legislativa bem como identificar os possíveis motivos para o descumprimento de bases legais instituídas pelo governo que promovem praticas de accountability.

Referências

AGOSTINETO, Raquel Crestani; RAUPP, Fabiano Maury (2010). Prestação de contas por meio de portais eletrônicos: Um estudo em câmaras municipais da Grande Florianópolis. Revista Universo Contábil, FURB, Blumenau, v. 6, n. 3, p. 64-79.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio e FEIJO, Paulo (2008). Gestão de Finanças Públicas. 2. Ed. Gestao Publica. Brasília.

BARRETO, Daiane Garcias (2013). Administrativo, 40º ed., Atlas. São Paulo.

BIDERMAN, Ciro. PUTTOMATTI, Giulia. Metodologia do índice de Transparência. Disponível em: <http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7>. Acesso em: 15 Nov. 2019 às 12:00.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil De 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso 15 Nov. 2019 às 14:04.

BRASIL. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso 15 Nov. 2019 às 14:53.

BRASIL. Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso 15 Nov. 2019 às 16:03.

CHAGAS, José Ferreira. Governança corporativa: aplicabilidade do conceito, dos princípios e indicadores à gestão de pequenas e médias organizações. Disponível em: <<http://eco.unne.edu.ar/contabilidad/costos/VIIIcongreso/085.doc>>. Acesso em: 15 Nov. 2019 às 17:00.

COSTA, Abimael J. B.; SOUSA, Janara; GERALDES, Ellen C. (2013). Portal de Transparência do Governo Federal: Informar *versus* Comunicar. 2013. 15p. Seminário de Contabilidade da UFG, Goiânia.

CRUZ, Flávio da. et al. (2002) Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 3 ed.. Atlas. São Paulo.

CHIAVENATO, Idalberto. (1993) Introdução à Teoria Geral da Administração: abordagem descritivas e explicativas. 4 ed. São Paulo: Makron Books.

COELHO, Ana Karina Santos; FARIA, José César de. A lei de responsabilidade fiscal e seu impacto na gestão pública. (2009). Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/0076_0313_01.pdf> Acessado em: 28 de agosto 2019 às 14:06.

DOIA, Afonso Radamare Leite. A importância da lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, Ano, 1, Vol.7, p. 24-36. Agosto de 2016. ISSN:2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/responsabilidade-fiscal-administracao-publica>> Acessado em: 28 de agosto 2019 às 11:01.

FREUND, John E. (2006) Estatística Aplicada: Economia, Administração e Contabilidade. 11 ed. Porto Alegre: Bookman.

HUTHER, Jeff; SHAH, Anwar. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. Social Science Research Network – SSRN. (1999). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620584>. Acesso em: 16 out. 2019 às 14:04.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. Disponível em: <[http:// www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)>. Acesso em: 09 out. 2019 às 10:34.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. Journal of Financial Economics, n.3, p. 305-360, 1976.

JUNIOR, Jorge José Barros de Santana; LIBONATI, Jeronymo José; VASCONCELOS, Marco Tullio de Castro (2009) Modelos de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos poderes e órgãos governamentais. XIX Congresso de Contabilidade e Controladoria. São Paulo.

LARSON, Ron. FARBER, Betsy (2010) Estatística Aplicada. 4 ed. Pearson Prentice Hall. São Paulo.

LIMA, Edilberto (2008). Breves Comentarios sobre a Experiencia Internacional com Leis de Responsabilidade Fiscal. In Responsabilidade na Gestão Publica: os Desafios dos Municipios. Camara dos Deputados. Brasília.

MENINI, Edmo Alves. A lei de responsabilidade fiscal uma retrospectiva no Estado de São Paulo. (2003). Disponível em:<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2437/1_Mestrado%20Edmo%20Menini.pdf?sequence=1> Acesso em: 25 de agosto 2019 às 19:23.

MEIRELLES, Hely Lopes. 1998. Direito administrativo brasileiro. São PIETRO, Maria Sylvia Zanella de Direito. Livro.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho (2000). Responsabilidade Fiscal., s.d pág. 21 e 22.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. (2002). Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ministerio da Fazenda. Brasília.

RICHARDSON, Roberto Jarry. et al.(1999) Pesquisa social: métodos e técnicas. Atlas. São Paulo.

ROCHA, Denise Cristina Corrêa da, Navegar e Entender o Orçamento é preciso, s.d pág. 38 e 39.

SILVA, Aline Ribeiro da. (2016). Gestão Pública em Saúde a Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública Disponível em:<http://www.unasus.ufma.br/site/files/livros_isbn/isbn_gp12.pdf Acesso em: 28 de agosto 2019 às 18:02.

SIMÃO, Valdecir Antonio. Gestão Universitária Da Universidade Pública Frente a Lei de Responsabilidade Fiscal: Um Estudo Exploratório. (2004) Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/35816/Valdecir%20Antonio%20Sim%C3%A3o%20%20Gest%C3%A3o%20universitaria%20da%20universidad.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acessado em: 28 de agosto 2019 às 14:25.

VIDAL, Anderson de Castro; VIDAL, Vanessa de Castro Ferreira; MENDONÇA, Maria de Fátima Alves Buenes; MACIEL, Cleber Pereira. Administração pública municipal: uma análise comparatória das contas públicas de um município de médio porte antes e depois da lei de responsabilidade fiscal Disponível em:< http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_3075.pdf> Acesso em: 24 de agosto 2019 às 19:57.

ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal planejamento, controle, transparência e responsabilização (2004). Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/6026/lei-de-responsabilidade-fiscal>> Acesso em: 22 de agosto 2019 às 17:00.

