CONTABILIDADE EM TEXTO
UFRGS
PPGCONT-UFRGS
E-ISSN 2175-8751
Edição Especial: V Congresso de Contabilidade da UFRGS

# ANÁLISE DO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

## *ANALYSIS OF THE LEVEL OF TRANSPARENCY OF MUNICIPALITIES IN THE METROPOLITAN REGION OF PORTO ALEGRE*

Área Temática: Usuários Externos

**THAYNA BORSSA**
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: borsathayna@gmail.com

**GIOVANA SORDI SCHIAVI**
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: giovana.schiavi@ufrgs.br

**Resumo:** As informações públicas são de interesse geral da sociedade, pois a transparência auxilia para que os órgãos de controle e os cidadãos possam debater sobre as finanças públicas. O presente estudo possui como tema principal a transparência e seu objetivo geral é descrever o grau de transparência das cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre, por meio da metodologia Escala Brasil Transparente 360º, metodologia elaborada pela Controladoria Geral da União para medir o nível de transparência da União, Estados e Municípios. Como objetivos específicos, buscou-se: identificar se as cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre possuem portal da transparência; analisar o grau de transparência ativa dos últimos cinco anos desses municípios; e analisar o grau de transparência passiva desses municípios no ano de 2020. Para isso, realizou-se uma pesquisa quantitativa, descritiva e documental. Os resultados apontam que nenhum dos municípios obteve nota máxima, porém, em geral, apresentaram bons níveis de transparência ativa, sendo a média das cidades estudas, em 2020, de 80,82. Em relação à transparência passiva, somente 7 cidades responderam a todos os pedidos de informações solicitados. Apesar da média da transparência ativa das cidades estudas ser elevada, os municípios ainda devem melhorar para cumprir a legislação e elevar seus níveis de transparência, principalmente a transparência passiva.

**Palavras-chave:** *Lei de acesso à informação. Transparência ativa. Transparência passiva.*

***Abstract:*** *Public information is of general interest to society, as transparency helps control bodies and citizens to debate public finances. The main theme of this study is transparency and its general objective is to describe the degree of transparency of cities in the Metropolitan Region of Porto Alegre, using the Escala Brasil Transparente 360º methodology, a methodology developed by the Comptroller General of the Union to measure the level of transparency. of the Union, States and Municipalities. As specific objectives, we sought to: identify whether the cities in the Metropolitan Region of Porto Alegre have a transparency portal; analyze the degree of active transparency in the last five years of these municipalities; and analyze the degree of passive transparency of these municipalities in 2020. To this end, quantitative, descriptive and documentary research was carried out. The results indicate that none of the municipalities obtained the maximum score, however, in general, they presented good levels of active transparency, with the average of the cities studied, in 2020, being 80.82. Regarding passive transparency, only 7 cities responded to all requests for information requested. Although the average active transparency of the cities studied is high, municipalities still need to improve to comply with legislation and increase their levels of transparency, especially passive transparency.*

***Keywords:*** *Access to information law. Active transparency. Passive transparency.*

# 1 INTRODUÇÃO

Um dos objetivos da Contabilidade é prover a seus usuários o máximo de informação possível sobre uma entidade. Segundo a NBC TSP Estrutura Conceitual, o objetivo das demonstrações contábeis das entidades do setor público é fornecer informações úteis sobre a entidade para prestação de contas, responsabilização (accountability) e para a tomada de decisão (CFC, 2016). Segundo esta, os usuários dos relatórios contábeis das entidades públicas utilizam essas informações para avaliar se a entidade foi eficiente e eficaz e se houve mudanças na capacidade de prestação de serviços comparado com anos anteriores (CFC, 2016).

Pela importância, significação e pelo interesse que despertam as informações contábeis das entidades do setor público merecem ampla publicidade. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2018), a publicidade é, num regime democrático, um princípio básico da administração pública, estando prevista no caput do art. 37 da constituição de 1988.

A evidenciação das demonstrações contábeis através da publicidade na internet está prevista em lei desde 2000, ano da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Lei esta que estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diante disso, Bezerra Filho (2008) destaca que para garantir a transparência, tema do presente artigo, é fundamental a divulgação das informações contábeis para tomada de decisão dos gestores públicos e para o conhecimento da sociedade. Bezerra Filho (2008) ainda salienta que a Contabilidade Pública é um instrumento de transparência para o controle social.

Para Platt Neto et al. (2007), a participação popular, que é o alicerce do controle social, necessita da transparência das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas. Neste sentido, a transparência auxilia para que os órgãos de controle e os cidadãos possam debater sobre as finanças públicas, ocasionando maior fiscalização das contas públicas (MENDES, 2011 apud KEUNECKE; TELES; FLACH 2008). Sendo assim, a contabilidade tornou-se, através do uso do princípio da publicidade e evidenciação, a principal fonte de informações do governo contribuindo na transparência da gestão dos recursos públicos.

Diante do exposto, o estudo foi elaborado visando responder a seguinte questão problema: qual o grau de transparência das cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre? Assim, o objetivo principal é descrever o grau de transparência das cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre. De forma mais específica, este estudo visa: i) identificar se as cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre possuem portal da transparência; ii) analisar o grau de transparência ativa dos últimos cinco anos desses municípios; e iii) analisar o grau de transparência passiva desses municípios no ano de 2020.

Esse estudo possui relevância pois, segundo reportagem da revista Exame (INSTITUTO MILLENIUM, 2019), o fortalecimento da cidadania digital e a desconfiança do eleitor sobre a atuação dos agentes públicos faz com que seja urgente o aprimoramento de ferramentas que priorizam a transparência em todas as esferas do poder. Assim, o estudo mostra-se relevante por apresentar o grau de transparência. Sendo estas informações de interesse geral da sociedade, pois, como mencionado anteriormente, auxiliam os gestores na tomada de decisão e os contribuintes na fiscalização dos recursos municipais.

Por sua relevância, o tema já foi abordado em outras pesquisas. A presente pesquisa se assemelha aos artigos de Franco et al. (2013) Mafra e Platt Neto (2015) que analisaram a transparência ao pesquisarem a divulgação dos demonstrativos contábeis exigidos no artigo 48 da LRF do Paraná e dos municípios da Região da Grande Florianópolis. Além destes, o trabalho de Nascimento (2019), que analisou os indicadores da Escala Brasil Transparente (EBT) 360° dos portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da Região Nordeste, também apresenta semelhanças com a presente pesquisa.

# 2 REFERENCIAL TEÓRICO

## 2.1 Publicidade, Transparência e Accountability

Entende-se por publicidade, a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo (PLATT NETO et al., 2007). Para Platt Neto et al. (2007) é possível extrair, do princípio da publicidade, que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública para o exercício do controle social. Transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, pois uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível (PLATT NETO et al., 2007).

Cavalcante e Camões (2016) identificam transparência como ações que permitem maior acesso aos dados e as atividades do governo. De acordo com Braga (2011, p.52): "pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar a sua conduta cotidiana e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral". Martinez (2012) caracteriza transparência como conhecimento por parte dos cidadãos do que acontece dentro das administrações públicas.

Segundo o princípio da transparência ativa todos os órgãos e entidades públicas federais, estaduais, municipais e distritais devem informar a sociedade, de forma proativa sobre a sua gestão e os seus atos, por meio da divulgação de informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. O princípio da transparência passiva está relacionado ao fornecimento de informações públicas mediante a solicitação por meio de Sistemas de Informação ao Cidadão (ARAÚJO e MARQUES, 2019).

A transparência relaciona-se com a ideia de accountability, palavra de origem inglesa que não tem tradução para o português, mas que normalmente é associada à obrigação dos governantes de prestar contas das suas ações e de pôr elas se responsabilizarem perante a sociedade (ROCHA, 2012). Para Osborne e Brown (2005) A cultura local de accountability afeta a transparência e a responsabilização dos agentes públicos.

## 2.2 Principais Normas da Administração Pública

A partir da década de 60, com a aprovação da Lei n.º 4.320/1964, começou a surgir normativos relacionados ao acesso às informações da gestão pública. A Lei n.º 4.320/1964 instituiu normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964). Segundo a referida lei, o orçamento deve conter a "discriminação da receita e despesa para evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do Governo" (BRASIL, 1964, art. 2).

Em 1988 é criada a nova Constituição Federal. A publicidade está prevista como princípio básico da administração pública no artigo 37 da Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> § 1o - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

A primeira lei que visava à obrigatoriedade da divulgação de informações das contas públicas na Internet surgiu por meio da Lei n.º 9.755/98. Segundo esta, o Tribunal de Contas da União iria criar uma *homepage*, na *Internet*, para a divulgação dos tributos arrecadados pela União, Estados, e Municípios, os relatórios resumidos da execução orçamentária, o balanço consolidado das contas, os orçamentos do exercício, os resumos dos contratos e a relações mensais de todas as compras feitas pela Administração (BRASIL, 1998).

Em 2009, foi sancionada a Lei Complementar n.º 131 que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, a fim de determinar a disponibilização em tempo real de informações sobre a

execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009). Esta lei acrescentou ao artigo 48 da Lei Complementar nº 101 o seguinte parágrafo:

> Art. 48. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
> II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

A Lei n.º 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 2011). Segundo a referida lei:

> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

O artigo 8.º, inciso 1.º, da LAI, torna obrigatória a divulgação da estrutura organizacional; endereço; telefone; horário de atendimento; despesas; dados sobre licitações, projetos e obras; e as perguntas realizadas pela sociedade (BRASIL, 2011). A LAI também torna obrigatória a divulgação destas informações na *internet*: "os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores" (BRASIL, 2011, art. 8).

Com esta descrição das principais normas aplicadas à administração pública é possível observar a existência de uma longa e progressiva transformação dos marcos legais da transparência. Todas essas leis foram extremamente importantes para ao processo de transparência e divulgação das informações no setor público, porém, é necessário que a população participe, acompanhe e fiscalize seus governos de forma contínua.

## 2.3 Transparência na Administração Pública

Avaliar a transparência de municípios é um tema que já foi abordado em outros estudos. A seguir serão apresentados os resultados de algumas pesquisas com relação à análise de transparência.

Em relação à análise de transparência, a pesquisa de Aires (2019, p.14) objetivou "mensurar o nível de transparência, por meio da evidenciação de informações públicas obrigatórias nas páginas eletrônicas dos municípios de Porto Alegre e de Santa Maria". A pesquisa utilizou o site Google para a coleta de dados. O estudo concluiu que nenhum dos municípios cumpre completamente o que a legislação exige, mas, ambos apresentaram bons níveis de transparência (AIRES, 2019).

A pesquisa de Nascimento (2019, p.12) teve como objetivo "comparar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação dos 30 municípios mais populosos da região Nordeste, a partir dos critérios de avaliação da Escala Brasil Transparente 360° (EBT)". Os resultados apontaram que nenhum dos 30 municípios atendeu a todos os requisitos, a maioria disponibilizou apenas 80% das informações na internet e somente 4 cidades responderam a todos os pedidos de informações solicitados (NASCIMENTO, 2019).

Estes estudos contribuíram para criar um panorama da análise de transparência dos municípios brasileiros. É importante salientar que nos estudos apresentados nenhuma das cidades apresentou o nível máximo de transparência.

# 3 METODOLOGIA

Em relação ao objetivo, o presente estudo classifica-se como pesquisa descritiva. Para Gil (2002, p.42) "as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis". Assim, esse estudo é caracterizado como descritivo, pois visa descrever o grau de transparência das cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Quanto aos procedimentos técnicos, foi utilizada a pesquisa documental. Gil (2002) afirma que a pesquisa documental usa materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Este artigo se enquadra como pesquisa documental devido ao fato de reelaborar os dados disponibilizados pelas cidades com o objetivo de analisar o nível de transparência dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Referente à abordagem do problema, o estudo caracteriza-se como quantitativo. A abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos na coleta e no tratamento dos dados (BEUREN *et al.*, 2008). O presente estudo apresenta estas características, pois irá utilizar a descrição das características da amostra para, em seguida, tratar esses dados de forma a fazer a análise da transparência.

Para a coleta de dados, utilizou-se a ferramenta de busca Google, os endereços eletrônicos dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e o site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). A coleta dos dados foi realizada entre novembro de 2020 e abril de 2021.

Faz parte da amostra da pesquisa a Região Metropolitana de Porto Alegre. De acordo com a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional, fazem parte dessa região: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Esteio, Estância Velha, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Porto Alegre, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, Sapiranga, Sapucaia do Sul, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Taquara, Triunfo e Viamão.

Inicialmente utilizou-se os *sites* dos municípios para coletar os dados para calcular a transparência. Esses dados foram tratados conforme a Escala Brasil Transparente — EBT 360.º que mede o nível de transparência ativa e passiva. A EBT 360.º foi elaborada pela Controladoria Geral da União para medir o nível de transparência da União, Estados e Municípios (CGU, 2018). A EBT 360º atribuir uma pontuação para cada parâmetro do *checklist* criado pela CGU.

Assim, apresenta-se a Tabela 1, que aborda os indicadores do *checklist* utilizados na avaliação da transparência ativa de Municípios de acordo com a Escala Brasil Transparente — EBT 360.º e a pontuação dada para cada um desses indicadores.

**Tabela 1 - Avaliação da transparência ativa com base no EBT 360º**

| | Temas/Parâmetros | | Pontuação | % |
|---|---|---|---|---|
| Estrutura | Estrutura organizacional | | 3,00 | 3% |
| | Unidades administrativas | Endereço | 1,40 | 4,20% |
| | | Telefone | 1,40 | |
| | | Horário de atendimento | 1,40 | |
| Receitas | Dados das receitas | Previsão | 2,00 | 8,00% |
| | | Arrecadação | 3,00 | |
| | | Classificação | 3,00 | |
| Despesas | Empenhos | Número | 1,60 | 24,00% |
| | | Valor | 1,60 | |
| | | Data | 1,60 | |
| | | Favorecido | 1,60 | |
| | | Descrição | 1,60 | |
| | Pagamentos | Valor | 2,00 | |
| | | Data | 2,00 | |
| | | Favorecido | 2,00 | |
| | | Empenho de referência | 2,00 | |
| | Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido | | 6,00 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Permite gerar relatório da consulta de empenhos em formato aberto | | 2,00 | |
| Licitações | Processos licitatórios | Número/Ano do Edital | 1,50 | 18,00% |
| | | Modalidade | 1,50 | |
| | | Objeto | 1,50 | |
| | | Situação/Status | 1,50 | |
| | Disponibiliza o conteúdo integral dos editais | | 6,00 | |
| | Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas | | 6,00 | |
| Contratos | Dados dos contratos | Objeto | 1,60 | 9,60% |
| | | Valor | 1,60 | |
| | | Favorecido | 1,60 | |
| | | Número/Ano do contrato | 1,60 | |
| | | Vigência | 1,60 | |
| | | Licitação de origem | 1,00 | |
| | Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos | | 0,60 | |
| | Permite gerar relatório de licitações ou de contratos em formato aberto | | 2,00 | 2,00% |
| Obras públicas | Dados para acompanhamento | Objeto | 0,80 | 5,20% |
| | | Valor total | 0,80 | |
| | | Empresa contratada | 0,80 | |
| | | Data de início | 0,80 | |
| | | Data prevista para término ou prazo de execução | 0,80 | |
| | | Valor pago ou percentual de execução financeira | 0,60 | |
| | | Situação atual da obra | 0,60 | |
| Servidores Públicos | | Nome | 2,00 | 8,00% |
| | | Cargo/Função | 2,00 | |
| | | Remuneração | 4,00 | |
| Despesas com diárias | | Nome do beneficiário | 1,60 | 8,00% |
| | | Valores recebidos | 1,60 | |
| | | Período da viagem | 1,60 | |
| | | Destino da viagem | 1,60 | |
| | | Motivo da viagem | 1,60 | |
| Regulamentação da LAI | | Divulgação do normativo local que regula a LAI. | 5,00 | 5,00% |
| | Relatório de atendimentos | Quantidade de pedidos recebidos | 2,00 | 4,00% |
| | | Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos | 2,00 | |
| Bases de dados abertos | | Publica na internet relação das bases de dados abertos | 1,00 | 1,00% |
| **TRANSPARÊNCIA ATIVA** | | | | **100%** |

Fonte: Adaptado de Controladoria Geral da União (2018).

Com base na Tabela 1, pode-se observar que para realizar a avaliação da transparência ativa, a EBT 360º verifica a publicação de informações sobre receitas, despesa, licitações, contratos, estrutura administrativa, servidores públicos e acompanhamento de obras públicas. Além disso, verifica também a disponibilização, no site da cidade, de informações para atendimento, como endereço, telefone e horário para atendimento.

Como a EBT 360.º calcula ao mesmo tempo a transparência ativa e passiva, ela utiliza o peso de 50% para a transparência ativa e 50% para a transparência passiva, somando ambas para obter o resultado total. Como nós iremos analisar a transparência passiva e ativa separadamente, o presente trabalho utilizou o peso de 100% para a transparência ativa e 100% para a transparência passiva visando facilitar a compreensão dos dados.

A seguir, apresenta-se a Tabela 2 que aborda os indicadores do *checklist* utilizados na avaliação da transparência passiva de Municípios de acordo com a Escala Brasil Transparente — EBT 360.º e a pontuação dada para cada um desses indicadores.

**Tabela 2 - Avaliação da transparência passiva com base no EBT 360º**

| | **Temas/Parâmetros** | | **Pontuação** | **%** |
|---|---|---|---|---|
| Existência de SIC | Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial? | Endereço | 2,00 | 6,00% |
| | | Telefone | 2,00 | |
| | | Horário de atendimento | 2,00 | |
| | Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica | Sistema ou formulário | 12,00 | 12,00% |
| | | E-mail | 8,00 | |
| Funcion | Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação | | 8,00 | 8,00% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Permite o acompanhamento posterior da solicitação | Data de registro do pedido | 4,00 | 8,00% |
| | | Situação do pedido | 4,00 | |
| | Responde aos pedidos de informação | Resposta ao Pedido 1 | 1,00 | 3,00% |
| | | Resposta ao Pedido 2 | 1,00 | |
| | | Resposta ao Pedido 3 | 1,00 | |
| | Cumpre os prazos para resposta das solicitações | Resposta no prazo para o Pedido 1 | 6,00 | 18,00% |
| | | Resposta no prazo para o Pedido 2 | 6,00 | |
| | | Resposta no prazo para o Pedido 3 | 6,00 | |
| | Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou. | Resposta em conformidade para o Pedido 1 | 14,00 | 42,00% |
| | | Resposta em conformidade para o Pedido 2 | 14,00 | |
| | | Resposta em conformidade para o Pedido 3 | 14,00 | |
| | Comunica sobre possibilidade de recurso | Comunicação existente na resposta ao Pedido 1 | 1,00 | 3,00% |
| | | Comunicação existente na resposta ao Pedido 2 | 1,00 | |
| | | Comunicação existente na resposta ao Pedido 3 | 1,00 | |
| **TRANSPARÊNCIA PASSIVA** | | | | **100%** |

Fonte: Adaptado de Controladoria Geral da União (2018).

Em relação à transparência passiva, além da verificação da existência de canais de atendimento ao cidadão, foram feitos três pedidos de acesso à informação para cada cidade. O conteúdo das solicitações foi pré-definido e enviado o mesmo pedido para cada município. Depois, foram analisadas as respostas recebidas, considerando os prazos de atendimento da demanda e o conteúdo apresentado.

O primeiro pedido realizado solicitou o valor dos recursos federais transferidos a cidade por meio do Fundo de Participação dos Municípios no mês de março de 2020. O segundo pedido solicitava a ata ou algum documento de registro de realização de audiência pública para elaborar a lei orçamentária do ano de 2019. O último pedido solicitou uma cópia do ato de nomeação dos membros do conselho municipal de saúde.

Após feito o levantamento das informações e tratado os dados de acordo com os preceitos da Escala Brasil Transparente, foi realizada uma análise comparativa do nível de transparência ativa, e da transparência passiva das cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre. O objetivo dessas análises é saber o grau de importância que os gestores dão a transparência na gestão pública municipal.

# 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para melhor compreensão e organização das informações, a presente seção foi dividida em duas subseções. A primeira que visa fazer a análise da transparência ativa e a segunda que visa fazer a análise da transparência passiva.

## *4.1 Transparência Ativa*

O primeiro aspecto verificado durante a pesquisa foi o cumprimento do art. 8°, § 2° da Lei n° 12.527/11, que torna obrigatório a divulgação de informações das unidades administrativas em sites oficiais na internet. Nesse contexto, observou-se a existência de endereços eletrônicos para todas as cidades analisadas neste estudo. Todas as cidades também apresentaram um portal da transparência próprio para auxiliar na divulgação das informações estabelecidas na lei citada anteriormente.

Para começar a discorrer sobre os dados da transferência ativa, apresenta-se a terceira tabela do trabalho. Ela abrange as informações coletadas sobre a estrutura organizacional e unidades administrativas das entidades políticas pesquisadas entre 2016 e 2020.

**Tabela 3 – Estrutura organizacional**

| Temas/Parâmetros | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Estrutura organizacional | | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Unidades administrativas | Endereço | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Telefone | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Horário de atendimento | 76,47% | 76,47% | 76,47% | 76,47% | 76,47% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

A maioria dos critérios sobre a estrutura organizacional foram atendidos integralmente. Só o horário de atendimento não foi noticiado por todos os entes. Este foi omitido por Arroio dos Ratos, Esteio, Estância Velha, Igrejinha, Nova Santa Rita, Parobé, Rolante e Taquara. Ou seja, apesar da Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, inciso I declarar como dever das entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, os horários de atendimento ao público, das 34 cidades da amostra, vinte e seis cumpriram esse requisito (BRASIL, 2011).

A próxima tabela mostra a percentagem verificada de pessoas jurídicas de direito público interno que publicaram os parâmetros referentes a receitas, como a previsão da receita, valor arrecadado no ano e a classificação dada para a receita em cada ano pesquisado.

**Tabela 4 – Receitas**

| Temas/Parâmetros | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dados das receitas | Previsão | 97,06% | 97,06% | 97,06% | 97,06% | 97,06% |
| | Arrecadação | 97,06% | 97,06% | 100% | 100% | 100% |
| | Classificação | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Em relação às receitas, pondera-se que não houve uma grande variação na publicação dos parâmetros pesquisados entre o ano de 2016 a 2020. Durante os cinco anos explorados, trinta e três municípios manifestaram nos seus portais da transparência o valor previsto para arrecadação das suas receitas. Sendo que a única cidade a omitir esse dado foi Eldorado do Sul.

A única variação que ocorreu nesse bloco foi o percentual de cidades que demonstrou os valores da arrecadação da receita. Observa-se que, em 2016 e 2017, uma cidade não informou essa informação. Sendo que, a cidade que não divulgou a arrecadação da receita foi o município de Campo Bom. A partir de 2018, Campo Bom começou a pontuar nesse critério e seguiu assim até o final do período explorado. Isso fez com que o percentual mudasse para 100%.

Apresenta-se a seguir a tabela que expõe os resultados encontrados durante a pesquisa relativos às despesas. Ele divide-se em quatro blocos: empenhos, pagamentos, possibilidade de consultar empenhos ou pagamentos por favorecidos e, por último, se o ente federado em questão permite gerar relatórios em formato aberto.

**Tabela 4 – Despesas**

| Temas/Parâmetros | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Empenhos | Número | 94,12% | 94,12% | 94,12% | 94,12% | 94,12% |
| | Valor | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Data | 97,06% | 97,06% | 97,06% | 97,06% | 97,06% |
| | Favorecido | 91,18% | 91,18% | 91,18% | 91,18% | 91,18% |
| | Descrição | 97,06% | 97,06% | 97,06% | 97,06% | 97,06% |
| Pagamentos | Valor | 94,12% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Data | 94,12% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Favorecido | 85,29% | 94,12% | 94,12% | 94,12% | 94,12% |
| | Empenho de referência | 85,29% | 94,12% | 94,12% | 94,12% | 94,12% |
| Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido | | 73,53% | 76,47% | 76,47% | 76,47% | 76,47% |
| Permite gerar relatório da consulta de empenhos em formato aberto | | 47,06% | 50% | 50% | 50% | 50% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Explorando os resultados obtidos acerca dos empenhos, conclui-se que, durante os anos averiguados, não houve variação na percentagem de publicação desses elementos por parte dos municípios da região metropolitana. Apesar de todos os aspectos apresentarem uma percentagem elevada, somente a publicação dos valores dos empenhos alcançou o índice de 100%.

Das 34 cidades examinadas, duas não informaram o número dos empenhos emitidos. Elas foram: Capela de Santana e Eldorado do Sul. Já a apresentação da data dos empenhos foi publicada por 33 localidades. Somente Glorinha não apresentou esse dado. Não apresentaram os favorecidos dos empenhos emitidos Capela de Santana, Eldorado do Sul e Glorinha. Apenas Capela de Santana omitiu a descrição dos empenhos durante os anos investigados.

Todos os dados sobre pagamentos obtiveram aumento na percentagem de publicação. O valor e a data dos pagamentos, em 2016, foram omitidos por Novo Hamburgo e Portão, que começaram a divulgar esses parâmetros no ano seguinte. Araricá, Capela de Santana, Glorinha, Novo Hamburgo e Portão não informaram os favorecidos dos pagamentos em 2016. A partir de 2017 Araricá, Novo Hamburgo e Portão começaram a propagar esse dado, fazendo com que apenas Capela de Santana e Glorinha não pontuassem nesse quesito entre 2017 à 2020.

Os esclarecimentos acerca dos empenhos de referência atingiram as mesmas porcentagem que o item analisado anteriormente, porém as cidades que omitiram esse dado, em 2016, foram: Araricá, Capela de Santana, Novo Hamburgo, Portão e São Jerônimo. Assim como ocorreu no item analisado anteriormente, a partir de 2017 Araricá, Novo Hamburgo e Portão começaram a comunicar os empenhos de referência.

Em 2016, 26 municípios possibilitavam a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido. A única variação que ocorreu no índice durante os anos pesquisados foi que, a partir do segundo ano analisado, a cidade de Novo Hamburgo começou a permitir a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido.

Dezesseis municípios permitiam gerar relatórios da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto em 2016. No ano seguinte, o número de cidades que permitiam gerar relatórios de consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto subiu para 17, atingindo o percentual de 50%. Sendo assim, esse foi o parâmetro menos pontuado no bloco de despesas.

Continuando a análise, verificou-se os parâmetros da Escala Brasil Transparente 360º sobre licitações. A tabela a seguir mostra as percentagens acerca da publicidade dos processos licitatórios apresentados pelas entidades políticas da Região Metropolitana de Porto Alegre entre os anos de 2016 e 2020.

**Tabela 5 – Licitações**

| **Temas/Parâmetros** | | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Processos licitatórios | Número/Ano do Edital | 91,18% | 94,12% | 100% | 100% | 100% |
| | Modalidade | 91,18% | 94,12% | 100% | 100% | 100% |
| | Objeto | 91,18% | 94,12% | 100% | 100% | 100% |
| | Situação/Status | 91,18% | 94,12% | 100% | 100% | 100% |
| Disponibiliza o conteúdo integral dos editais | | 58,82% | 70,59% | 76,47% | 79,41% | 79,41% |
| Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas | | 70,59% | 76,47% | 76,47% | 76,47% | 76,47% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Em relação ao bloco de licitações, todos os critérios tiverem um aumento na percentagem de divulgação entre os anos de 2016 e 2017, porém após esse período, os índices estagnaram. As informações desse tema — ano, modalidade, objeto e situação dos processos licitatórios- foram divulgadas pela maioria dos municípios analisados no estudo nos dois primeiros anos analisados. No último avaliado, todas as localidades pontuavam nesse quesito.

Apenas 20 municípios disponibilizaram o conteúdo integral dos editais de licitação no em 2016, no ano seguinte esse número subiu para 24, permanecendo igual nos anos seguintes. Não divulgaram os editais de licitação, em 2020, Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Glorinha, Nova Santa Rita, São Jerônimo e São Leopoldo. Possibilitavam a consulta dos resultados das licitações, no início do período investigado, 24 municípios, subindo para 26 no ano seguinte.

Além de avaliar as licitações, a EBT 360.º também utiliza dados referentes a contratos para medir a transparência dos entes federados. Indica-se na tabela a seguir as notações numéricas e percentuais referentes aos contratos estabelecidos pelos entes federados que participaram do estudo.

**Tabela 6 – Contratos**

| Temas/Parâmetros | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dados dos contratos | Objeto | 85,29% | 91,18% | 82,35% | 82,35% | 88,24% |
| | Valor | 85,29% | 91,18% | 82,35% | 82,35% | 88,24% |
| | Favorecido | 85,29% | 91,18% | 82,35% | 82,35% | 88,24% |
| | Número/Ano do contrato | 85,29% | 91,18% | 82,35% | 82,35% | 88,24% |
| | Vigência | 85,29% | 88,24% | 82,35% | 79,41% | 85,29% |
| | Licitação de origem | 79,41% | 85,29% | 76,47% | 73,53% | 79,41% |
| Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos | | 67,65% | 94,12% | 88,24% | 85,29% | 91,18% |
| Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto | | 38,24% | 44,12% | 41,18% | 41,18% | 47,06% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Nesse tópico, todos os parâmetros tiveram variação positiva do primeiro para o segundo ano, mas apresentaram variação negativa do segundo ano do estudo para o terceiro. Do terceiro para o quarto ano, os parâmetros objeto, valor, favorecido, número/ano do contrato e permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto não apresentaram variações, já os parâmetros vigência, licitação de origem e disponibiliza o conteúdo integral dos contratos apresentaram variação negativa. Entre o penúltimo e o último ano do estudo todos os indicadores relacionados a contratos apresentaram variação positiva.

Quando se analisou se as cidades permitiram gerar relatórios da consulta das licitações ou de contratos em formato aberto a percentagem caiu drasticamente. No primeiro ano do estudo, apenas 13 dos 34 municípios pontuaram nesse quesito. Em 2020, o último ano do estudo, 16 cidades permitiram gerar relatórios da consulta das licitações ou de contratos em formato aberto. Isso representa menos da metade dos municípios estudados.

Outro tema que também faz parte da Escala Brasil Transparente 360º são as obras públicas. Na próxima tabela apresenta-se os percentuais obtidos pelos municípios que integram a Região Metropolitana de Porto Alegre em cada fundamento sobre as obras públicas nos anos averiguados pela presente pesquisa.

**Tabela 7 – Obras públicas**

| Temas/Parâmetros | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dados para acompanhamento | Objeto | 50,00% | 35,29% | 32,35% | 29,41% | 32,35% |
| | Valor total | 50,00% | 35,29% | 29,41% | 29,41% | 32,35% |
| | Empresa contratada | 50,00% | 35,29% | 23,53% | 23,53% | 26,47% |
| | Data de início | 17,65% | 11,76% | 8,82% | 5,88% | 11,76% |
| | Data prevista para término ou prazo de execução | 14,71% | 8,82% | 5,88% | 2,94% | 5,88% |
| | Valor total já pago ou percentual de execução financeira | 44,12% | 26,47% | 20,59% | 17,65% | 14,71% |
| | Situação atual da obra | 44,12% | 23,53% | 20,59% | 17,65% | 20,59% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Observou-se que todos os fundamentos sobre obras públicas apresentaram redução na percentagem de publicações entre o primeiro e o último ano da pesquisa. Nenhum dos fatores observados apresentou percentagem superior a 50%. Sendo que os quesitos que menos pontuaram foram a divulgação da data de início e a data de previsão de término das obras.

Após a análise das obras públicas avaliou-se as informações que se referem ao grupo servidores públicos. As informações e as percentagens sobre os servidores públicos, obtida pelos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre em cada ano da pesquisa, são apresentados a seguir:

**Tabela 8 – Servidores públicos**

| Temas/Parâmetros | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nome | 76,47% | 82,35% | 88,24% | 88,24% | 88,24% |
| Cargo/Função | 73,53% | 79,41% | 88,24% | 88,24% | 88,24% |
| Remuneração | 76,47% | 79,41% | 85,29% | 85,29% | 88,24% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Os indicadores nome e função tiveram variação positiva nos três primeiros anos. Após isso eles ficaram estáveis, sendo noticiados por 30 dos poderes municipais. A divulgação da remuneração apresentou um comportamento semelhante, variação positiva nos três primeiros anos, mas estagnou em 2018 e no último ano apresentou variação positiva. Em 2020, Araricá, Capela de Santana, Nova Hartz e São Sebastião do Caí omitiram os dados sobre os servidores.

A seguir presenta-se a tabela 9, nele aborda-se as informações, publicadas na internet, pelas entidades de direito público da Região Metropolitana de Porto Alegre no tocante as despesas com diárias entre os anos de 2016 até 2020.

**Tabela 9 – Despesas com diárias**

| Temas/Parâmetros | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nome do beneficiário | 85,29% | 88,24% | 97,06% | 97,06% | 94,12% |
| Valores recebidos | 91,18% | 94,12% | 97,06% | 97,06% | 94,12% |
| Período da viagem | 61,76% | 67,65% | 76,47% | 73,53% | 79,41% |
| Destino da viagem | 70,59% | 70,59% | 79,41% | 76,47% | 82,35% |
| Motivo da viagem | 64,71% | 64,71% | 79,41% | 76,47% | 79,41% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Nos três primeiros anos aumentou a divulgação do nome do beneficiário e dos valores recebidos e no último ano redução, pois Campo Bom parou de comunicar esses preceitos. Em 2020, Campo Bom e Capela de Santana não informaram essas informações. O período da viagem apresentou aumento nos três primeiros anos, do terceiro para o quarto ano Esteio deixou de divulgar esse dado. Em 2020, Araricá e Rolante passaram a divulgar esse dado.

Após a análise da divulgação das despesas com diárias, explorou-se o seguinte tema: Regulamentação da Lei de Acesso à Informação. Para isso, apresenta-se a próxima tabela, ela abrange a percentagem das cidades que divulgaram o normativo municipal que regulamenta a Lei de Acesso à Informação nos seus *sites*.

**Tabela 10 – Lei de Acesso à Informação**

| Temas/Parâmetros | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso. | 47,06% | 47,06% | 47,06% | 47,06% | 47,06% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Observa-se, pelos dados apresentados, que não houve alteração na percentagem de comprimento desse critério. Alvorada, Arroio dos Ratos, Canoas, Dois Irmãos, Glorinha, Gravataí, Igrejinha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Porto Alegre, Portão, Rolante. São Jerônimo e São Leopoldo propagaram os seus normativos regulamentadores em locais de fácil acesso.

O próximo tema verificado pela Escala Brasil Transparente é a divulgação dos relatórios de atendimentos realizados. A seguir apresenta-se a tabela desse tema que mostra a percentagem de entes federados que disponibilizaram a quantidade de pedidos de informações recebidos e atendidos entre 2016 e 2020.

**Tabela 11 – Divulgação de relatório de atendimentos**

| Temas/Parâmetros | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Quantidade de pedidos recebidos | 38,24% | 44,12% | 50% | 55,88% | 58,82% |
| Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos | 38,24% | 44,12% | 50% | 55,88% | 58,82% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Cinco anos após a Lei n.º 12527 de 2011 decretar como obrigatória a publicação anual da quantidade/percentual de pedidos recebidos e atendidos, 13 cidades publicaram esses dados. Em 2020 esse número aumentou para 20, sendo que Alvorada, Canoas, Capela de Santana, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Montenegro, Novo Hamburgo, Santo Antônio da Patrulha, Sapiranga, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Triunfo não divulgaram esses relatórios.

A tabela a seguir apresenta o último tema analisado na transparência ativa de acordo com a Escala Brasil Transparente 360.º. Ela verifica a percentagem de entes federados que publicaram as suas bases de dados. Ou seja, que possuem um catálogo ou inventários dos dados públicos disponíveis na *internet*.

**Tabela 12 – Bases de dados abertos**

| Temas/Parâmetros | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Publica na *internet* relação das bases de dados abertos do município ou do estado | 58,82% | 58,82% | 58,82% | 61,76% | 61,76% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Nesse critério observou-se que nos três primeiros anos não houve alteração no número de cidades. No ano seguinte esse número subiu para 21, pois Viamão começou a divulgar a lista da sua base de dados, se mantendo assim até o último ano pesquisado. Em 2020 Cachoeirinha, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Guaíba, Montenegro, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, Sapiranga, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Taquara e Triunfo não disponibilizaram a sua base de dados.

Na próxima tabela da subseção que expõem os dados obtidos na análise da transparência ativa, mostra-se as notas que as trinta e quatro entidades da Região Metropolitana de Porto Alegre receberam, durante os cinco anos estudados, segundo a metodologia da Escala Brasil Transparente 360º.

**Tabela 13 –Notas da análise da transparência ativa**

| Cidades | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Alvorada | 84,60 | 82,40 | 81,00 | 81,00 | 81,00 |
| Araricá | 66,60 | 70,60 | 63,00 | 59,80 | 64,60 |
| Arroio dos Ratos | 64,80 | 70,80 | 70,80 | 70,80 | 70,80 |
| Cachoeirinha | 73,20 | 74,80 | 74,80 | 74,80 | 84,80 |
| Campo Bom | 67,00 | 67,00 | 70,00 | 74,00 | 70,80 |
| Canoas | 74,80 | 74,80 | 86,80 | 86,80 | 86,80 |
| Capela de Santana | 32,00 | 32,00 | 50,00 | 40,40 | 50,00 |
| Charqueadas | 85,20 | 85,20 | 85,20 | 89,20 | 89,20 |
| Dois Irmãos | 86,80 | 90,80 | 90,80 | 90,80 | 96,00 |
| Eldorado do Sul | 62,60 | 74,60 | 74,60 | 74,60 | 74,60 |
| Esteio | 82,00 | 83,80 | 83,80 | 79,00 | 81,20 |
| Estância Velha | 76,80 | 82,80 | 85,00 | 85,00 | 82,80 |
| Glorinha | 56,00 | 59,20 | 59,20 | 59,20 | 59,20 |
| Gravataí | 86,80 | 86,80 | 80,80 | 86,80 | 83,00 |
| Guaíba | 84,80 | 84,80 | 88,80 | 88,80 | 88,80 |
| Igrejinha | 79,80 | 79,80 | 79,80 | 79,80 | 79,80 |
| Ivoti | 81,20 | 82,80 | 84,80 | 84,80 | 84,80 |
| Montenegro | 84,40 | 74,40 | 88,80 | 88,80 | 88,60 |
| Nova Hartz | 70,20 | 76,80 | 76,80 | 76,80 | 76,80 |
| Nova Santa Rita | 62,40 | 58,80 | 70,80 | 70,80 | 70,80 |
| Novo Hamburgo | 71,60 | 85,60 | 86,80 | 86,80 | 88,80 |
| Parobé | 71,00 | 76,60 | 92,20 | 92,20 | 89,40 |
| Porto Alegre | 99,00 | 93,80 | 93,80 | 93,80 | 93,80 |
| Portão | 72,60 | 86,60 | 85,00 | 86,60 | 86,60 |
| Rolante | 73,00 | 79,00 | 80,60 | 80,60 | 87,80 |
| Santo Antônio da Patrulha | 74,40 | 74,40 | 61,20 | 61,20 | 61,20 |
| Sapiranga | 76,80 | 87,80 | 76,80 | 76,80 | 84,80 |
| Sapucaia do Sul | 76,40 | 72,80 | 72,80 | 72,80 | 80,80 |
| São Jerônimo | 73,20 | 81,40 | 81,40 | 81,40 | 81,40 |
| São Leopoldo | 80,60 | 86,80 | 86,80 | 86,80 | 85,20 |
| São Sebastião do Caí | 85,40 | 89,40 | 89,40 | 84,20 | 81,80 |
| Taquara | 87,40 | 87,40 | 86,80 | 86,80 | 86,80 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Triunfo | 83,60 | 83,60 | 70,40 | 80,00 | 80,00 |
| Viamão | 78,00 | 86,00 | 94,00 | 95,00 | 95,00 |
| **Média** | **75,44** | **78,36** | **79,52** | **79,62** | **80,82** |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Em suma, somente 9 cidades reduziram o seu nível de transparência ativa. Alvorada, Araricá, Esteio, Gravataí, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Sebastião do Caí, Taquara e Triunfo obtiveram, em 2020, notas menores do que em 2016. Igrejinha foi a única da amostra a não apresentar nenhuma variação de nota. Durante os cinco anos a cidade pontuou 79,80. Os outros 24 municípios aumentaram o seu grau de transparência ativa. Esse aumento refletiu na média da amostra que subiu de 75,44, em 2016, para 80,82 em 2020.

Esses resultados são similares aos encontrados por Aires (2019) e Nascimento (2019). Mesmo utilizando uma metodologia diferente, Aires (2019) concluiu que Porto Alegre apresentou um índice de transparência ativa elevado, porém com variação negativa entre 2015 e 2018. Como na presente pesquisa, o estudo de Nascimento (2019) apontou que nenhum dos 30 municípios mais populosos da Região Nordeste atendeu a todos os requisitos da análise ativa, tendo a maioria deles disponibilizado na internet 80% das informações analisadas.

## 4.2 Transparência Passiva

Aborda-se a seguir a primeira tabela da presente subseção. Ele contém os parâmetros relativos à transparência passiva. Com o tema "Existência de Serviço de Informação ao Cidadão", ele apresenta a percentagem das cidades analisadas que apresentam esse serviço de forma virtual e de forma presencial. Por último, a tabela traz os números referentes a possíveis existências de exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.

**Tabela 15 – Existência de SIC**

| **Temas/Parâmetros** | | **2020** |
|---|---|---|
| Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial? | Endereço | 100,00% |
| | Telefone | 100,00% |
| | Horário de atendimento | 76,47% |
| Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica | Sistema ou formulário | 94,12% |
| | E-mail | 5,88% |
| Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação | | 100,00% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Ao examinar a existência de um SIC eletrônico, é importante ressalvar que todas as cidades cumpriram esse critério, tendo a maioria delas apresentado um sistema ou formulário para o cidadão fazer solicitações. As únicas cidades que não possuem sistema ou formulário, Esteio e Glorinha, divulgaram um e-mail para esse fim.

A tabela ainda mostra se alguma localidade fez exigências que impossibilitassem ou dificultassem o acesso à informação solicitada pelos cidadãos via SIC. Nenhum dos entes federados fizeram exigências que pudessem dificultar a solicitação de dados. Foi considerado exigência que pudesse dificultar a solicitação o envio de documentos pessoais, maioridade, assinatura, justificativa e declaração de responsabilidade.

A próxima tabela exprime os dados coletados acerca do acompanhamento da solicitação de informações realizadas nos SIC virtuais da amostra do estudo. Ele contém apenas dois parâmetros. O primeiro que verifica se as entidades políticas possibilitam que o cidadão veja a data que ele fez a solicitação e o segundo verifica se a pessoa pode acompanhar a situação do pedido realizado.

**Tabela 16– Acompanhamento do pedido**

| **Temas/Parâmetros** | | **2020** |
|---|---|---|
| Permite o acompanhamento posterior da solicitação | Data de registro do pedido | 73,53% |
| | Situação do pedido | 73,53% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

As cidades que permitiram acompanhar a data do registro do pedido foram as mesmas que permitiram acompanhar a situação do pedido de informação realizados no SIC virtual de cada localidade. Não pontuaram no tema referente ao acompanhamento da solicitação as cidades: Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Esteio, Glorinha, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha e Viamão.

A tabela a seguir trata sobre as respostas dos pedidos de informação realizados. Ele contém 3 critérios. Cada critério referente a um pedido de informação realizado. Para pontuar nesses critérios a cidade tem que ter respondido às solicitações de informações feitas. As solicitações respondidas fora do prazo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação, de 30 dias, também foram consideradas nessa parte da análise da transparência passiva.

**Tabela 17– Respostas**

| Temas/Parâmetros | | 2020 |
|---|---|---|
| Responde aos pedidos de informação | Resposta ao Pedido 1 | 32,35% |
| | Resposta ao Pedido 2 | 26,47% |
| | Resposta ao Pedido 3 | 32,35% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

O primeiro pedido foi respondido por Arroio dos Ratos, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Dois Irmãos, Gravataí, Montenegro, Porto Alegre, Sapiranga, São Leopoldo e Taquara. Os entes federados que atenderam a segunda requisição foram as mesmas que responderam o primeiro pedido, exceto Gravataí e São Leopoldo. A terceira solicitação foi respondida por Campo Bom, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Guaíba, Igrejinha, Montenegro, Porto Alegre, Portão, Sapiranga e Taquara.

A seguir apresenta-se a tabela que verifica se as respostas, obtidas pelos pedidos de informações averiguados na tabela anterior, foram entregues no prazo estipulado por lei. Esse prazo foi estimado considerando 20 dias mais a prorrogação de 10 dias, conforme o prazo previsto na LAI. Sendo assim, considerou-se fora do prazo quando a resposta foi recebida após ter passado 30 dias da solicitação do pedido.

**Tabela 18 – Prazos**

| Temas/Parâmetros | | 2020 |
|---|---|---|
| Cumpre os prazos para resposta das solicitações | Resposta no prazo para o Pedido 1 | 26,47% |
| | Resposta no prazo para o Pedido 2 | 20,59% |
| | Resposta no prazo para o Pedido 3 | 32,35% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Observa-se que, das 11 cidades que responderam ao primeiro pedido enviado, duas não responderam no prazo estipulado pela LAI. Essas cidades foram: Arroio dos Ratos e Canoas. Dos 9 municípios que responderam a segunda solicitação, 2 deles enviaram a resposta do pedido após 30 dias. Sendo eles: Arroio dos Ratos e Canoas. Todas as cidades que responderam a terceira solicitação cumpriram o prazo.

Além de averiguar se as entidades políticas responderam às perguntas enviadas através do SIC, a EBT 360.º, ao analisar a transparência passiva, também verifica se as respostas dadas estão de acordo com o que foi perguntado. Dito isso, a próxima tabela expõe o número de pedidos de acesso à informação que foram respondidos conforme o que foi solicitado.

**Tabela 19 – Conformidade da resposta**

| Temas/Parâmetros | | 2020 |
|---|---|---|
| Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou | Resposta em conformidade para o Pedido 1 | 32,35% |
| | Resposta em conformidade para o Pedido 2 | 26,47% |
| | Resposta em conformidade para o Pedido 3 | 32,35% |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2022).

Verificou-se que todas as cidades que responderam a primeira solicitação deram respostas coerentes com o que foi solicitado. O mesmo ocorreu com o segundo e o terceiro pedido, todos foram

respondidos de acordo com os pedidos feitos nas solicitações. Sendo assim, conclui-se que, apesar de poucas solicitações terem sido atendidas, todas elas responderam o que foi solicitado.

Observa-se que nenhuma das entidades políticas da Região Metropolitana de Porto Alegre informou a existência da possibilidade de recurso na resposta do pedido ou através de informação no site, ou no sistema onde foi feita a solicitação. Esse foi o tema que teve a pior pontuação na análise da transparência passiva. Além disso, esse foi o único parâmetro que não obteve pontuação nenhuma.

A tabela a seguir apresenta as notas, referentes a transparência passiva, de acordo com a Escala Brasil Transparente 360.º, das pessoas jurídicas de direito público interno da Região Metropolitana de Porto Alegre, por ordem decrescente, no ano de 2020. Ou seja, começa com a maior nota obtida e termina com a menor.

**Tabela 20 – Notas da análise passiva**

| Cidades | 2020 | Cidades | 2020 |
|---|---|---|---|
| Campo Bom | 97,00 | Eldorado do Sul | 34,00 |
| Dois Irmãos | 97,00 | Ivoti | 34,00 |
| Montenegro | 97,00 | Novo Hamburgo | 34,00 |
| Porto Alegre | 97,00 | Sapucaia do Sul | 34,00 |
| Sapiranga | 97,00 | São Jerônimo | 34,00 |
| Taquara | 95,00 | São Sebastião do Caí | 34,00 |
| Capela de Santana | 89,00 | Triunfo | 34,00 |
| Arroio dos Ratos | 62,00 | Parobé | 32,00 |
| Canoas | 56,00 | Rolante | 32,00 |
| Gravataí | 55,00 | Charqueadas | 26,00 |
| Guaíba | 55,00 | Nova Hartz | 26,00 |
| Portão | 55,00 | Santo Antônio da Patrulha | 26,00 |
| São Leopoldo | 55,00 | Viamão | 26,00 |
| Estância Velha | 53,00 | Nova Santa Rita | 24,00 |
| Igrejinha | 53,00 | Glorinha | 22,00 |
| Alvorada | 34,00 | Esteio | 20,00 |
| Araricá | 34,00 | Média | 49,62 |
| Cachoeirinha | 34,00 | | |

Fonte: dados obtidos na pesquisa (2021).

Em síntese, das 102 solicitações de informações realizada, somente 31 foram respondidas. Dois Irmãos, Capela de Santana, Campo Bom, Montenegro, Porto Alegre, Sapiranga e Taquara responderam aos três pedidos feitos. Arroio dos Ratos e Canoas retornaram duas das solicitações feitas e Estância Velha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Portão e São Leopoldo responderam apenas um dos pedidos de informações realizados. As outras 17 cidades não responderam às solicitações.

Enquanto a média da transparência ativa da amostra da população, no ano de 2020, foi de 80,82, a média da transparência passiva foi de apenas 49,62. Resultado semelhante ao obtido na pesquisa de Nascimento (2019) que concluiu em sua pesquisa, referente aos 30 municípios mais populosos da Região Nordeste, que a transparência ativa obteve um percentual melhor em comparação com a transparência passiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal analisar o grau de transparência das cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre. Para isso, buscou identificar se as cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre possuem portal da transparência, analisar o grau de transparência ativa dos últimos cinco anos desses municípios e analisar o grau de transparência passiva desses municípios no ano de 2020.

A presente pesquisa concluiu que 100% dos municípios analisados possuem portal de transparência. Além das informações publicadas nesses portais, este estudo também utilizou os dados

divulgados nos sites de cada município e os dados divulgados no site no TCE-RS para fazer a análise da transparência passiva e ativa de acordo com a metodologia Escala Brasil Transparente 360º.

Em relação transparência ativa, os dados obtidos na pesquisa nos mostram que, apesar de alguns municípios obterem notas baixas e variação negativa entre os anos pesquisados, a média das notas cresceu entre 2016 e 2020. Sendo a média, em 2020, de 80,82. Salienta-se que nenhum dos municípios estudados obteve a nota máxima, mostrando que ainda é necessário cobrar transparência das administrações públicas.

Os dados menos divulgados pelas cidades foram os referentes a obras públicas, regulamentação da Lei de Acesso à Informação e relatórios estatísticos dos atendimentos realizados no Serviço de Informações ao Cidadão. Destaca-se também a baixa porcentagem de cidades que permitem gerar relatórios da consulta de empenhos, licitações e contratos em formato aberto.

A análise da transparência passiva obteve notas bem menores do que a da transparência ativa, tendo a média das cidades pesquisadas ficado em 49,62, no ano de 2020. Dos 34 municípios que fazem parte da amostra da pesquisa, apenas 7 responderam aos três pedidos de informações realizadas em seus Serviço de Informações ao Cidadão e 17 cidades não responderam nenhuma das solicitações feitas.

As informações públicas são de interesse geral da sociedade, pois a transparência auxilia para que os órgãos de controle e os cidadãos possam debater sobre as finanças públicas. Assim, este estudo traz como contribuição que, apesar da média da transparência ativa das cidades estudas ser elevada, os municípios ainda devem melhorar para cumprir a legislação e elevar seus níveis de transparência, principalmente a transparência passiva.

Como sugestão para estudos futuros, seria interessante a continuidade desta pesquisa nos próximos anos. Outra sugestão seria a realização da análise da transparência ativa e passiva de outros municípios ou estados brasileiros utilizando a metodologia, elaborada pela Controladoria Geral da União, Escala Brasil Transparente 360º.

## REFERÊNCIAS

AIRES, Fabiane Lourenço. **Transparência nos municípios de Porto Alegre e de Santa Maria:** uma análise comparativa no período de 2015 a 2018. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ARAÚJO, Luís Paulo Maia de; MARQUES, Rodrigo Moreno. Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do Poder Executivo Federal brasileiro. **Revista Ibero-americana de Ciência da Informação**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 419-439, 2019.

BEUREN, Ilse Maria *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade:** teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BEZERRA FILHO, João Eudes. Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRAGA, Marcus Vinícius. Azevedo. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 44., 2011, Brasília. **Anais** [...] Brasília: Consad, 2011.

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

BRASIL. Presidência da República. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos,

controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. Presidência da República. Lei complementar n°131, 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, 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. Brasília, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.**
Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2011.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model? **Innovation & Management Review**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 90-96, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. Resolução n° 2016/NBCTSPEC, de 23 de setembro de 2016. Aprova a NBC TSP - Estrutura Conceitual. Brasília, 2016.

FRANCO, Luciane Maria Gonçalves *et al.* Nível de divulgação eletrônica da contabilidade pública dos municípios do Paraná no ambiente da Internet. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, v. 16, n. 38, p. 140-153, abr. 2014.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO MILLENIUM. Mais transparência exige cada vez mais transparência. **Revista Exame**, São Paulo, maio 2019. Disponível em: https://exame.com/blog/instituto-millenium/mais-transparencia-exige-cada-vez-mais-transparencia. Acesso em: 14 nov. 2020.

KEUNECKE, Lucas Peter; TELES, João; FLACH, Leonardo. Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. **Revista Contemporânea de Contabilidade,** Florianópolis, v. 8, n.16, p. 153-174, 2011.

MAFRA, Guilherme Maciel.; PLATT NETO, Orion. Aaugusto. A Disponibilização na internet de demonstrativos contábeis pelos municípios da região da grande Florianópolis referentes aos anos de 2000 a 2013. **Revista Contabilidad y Negocios**, San Miguel, v. 10, n. 20, p. 23-40, out. 2015.

MARTINEZ, Agustí Cerrillo. la contribuición de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. **Revista Arbor Ciencia e Pensamento Cultural**, v. 188, n.756, p.707-724, 2012.

MENDES, Roselaine da Cruz; Oleiro, Walter Nunes; QUINTANA, Alexandre Costa. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate contra a corrupção no Brasil. **Revista Sinergia**, v. 2, n. 2, p. 37-48, 2008.

NASCIMENTO, Antônio Henrique Menezes. **Avaliação dos portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da Região Nordeste:** uma análise dos indicadores de avaliação da Escala Brasil Transparente (EBT) 360°. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Estadual da Paraíba, Monteiro, 2019.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica da Presidência,** Brasília, v. 3, n. 24, p. 32- 68, 2001.

OSBORNE, Stephen.; BROWN, Kerry. **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge, 2005.

PLATT NETO, Orion Augusto *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Revista Contabilidade Vista e Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 4, n. 3, p. 23-43, set./dez. 2010.

ROCHA, Heloísa Helena Nascimento. Transparência e Accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, v. 30, ed. esp., 2012.

TESOURO NACIONAL (Brasil). Secretaria. Manual de contabilidade aplicada ao setor público. 8 ed. Brasília, 2018.