

## UM ESTUDO SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO PORTAL ELETRÔNICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ/SC

**Karyna Rodrigues Alves**  
Graduanda em Ciências Contábeis  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
*e-mail: karynarodrigues10@hotmail.com*

**Rogério João Lunkes**  
Doutor em Engenharia de Produção  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
*e-mail: rogeriolunkes@hotmail.com*

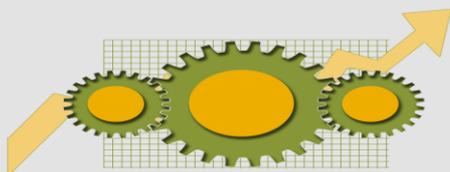
**Maurício Vasconcellos Leão Lyrio**  
Doutor em Administração  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
*e-mail: mauriciovll@gmail.com*

**Área Temática: Contabilidade para Usuários Externos**

### RESUMO

O presente artigo insere-se em um contexto no qual a sociedade vem buscando maior transparência, por meio da contabilidade pública, em relação aos serviços prestados pelos governos com o propósito de poder acompanhar e fiscalizar o uso dos recursos públicos. Tem por objetivo analisar o nível de transparência do portal municipal da Prefeitura de São José/SC, considerando no processo de avaliação a divulgação de informações que são abrangidas na legislação, assim como outras questões importantes a serem divulgadas à população, na *Internet*, por meio do portal eletrônico, como resultados sobre saúde, educação, segurança, saneamento básico entre outros. Em relação à metodologia, no que tange à abordagem do problema, caracteriza-se como quali-quantitativa e, quanto aos objetivos caracteriza-se como exploratória. A coleta de dados foi realizada por meio do modelo proposto por Lyrio (2016) permitindo a mensuração do nível de transparência alcançada pelo município. Evidenciou-se um baixo nível de transparência no portal estudado, resultado em consonância com os estudos anteriores realizados no âmbito brasileiro. Os resultados deixam a entender que avanços e melhorias ainda são requeridos no portal para que este venha a se configurar como um instrumento de controle, participação social e fomento à cultura de transparência. Assim, nota-se que as informações disponibilizadas no portal analisado, em geral, são aquelas exigidas pela lei vigente, dessa forma, cabe aos gestores envolvidos com o portal trabalhar buscando incentivar a divulgação das informações para além dos limites exigidos na legislação com o objetivo de fortalecer a democracia, fomentar a cultura de transparência e combater a corrupção.

**Palavras-chave:** Contabilidade Pública. Transparência. Portal Municipal.



## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, tanto a administração quanto a contabilidade pública estão buscando maior transparência nos serviços prestados à sociedade, com o objetivo de propor práticas de controle e acompanhamento dos recursos públicos tentando evitar a corrupção, tema bastante ressaltado na mídia.

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), nas Páginas de Transparência Pública (2016), a transparência pode ser definida como a ampliação da divulgação das ações governamentais à população podendo contribuir para o fortalecimento da democracia. Lyrio, Lunkes e Taliani (2015) consideram que a discussão sobre transparência pública ganhou força a partir dos anos 2000, associada à emergência das teorias de governança pública e à popularização da *Internet*.

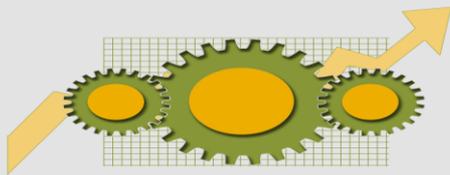
No Brasil, umas das leis que norteiam as finanças públicas é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que propõe parâmetros a serem cumpridos em relação ao gasto público de cada ente federativo. Posteriormente, como meio de prevenir a corrupção, foi regulamentada a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 que padroniza o direito previsto na Constituição de acesso às informações públicas e que permitiu a participação da sociedade na gestão, exercendo papel fundamental no desenvolvimento do país.

No âmbito público brasileiro, os governos estão implementando por meio da *Internet* portais de transparência, com iniciativa da CGU, voltada para a expansão da transparência na gestão e concedendo à sociedade a possibilidade de avaliar como os recursos públicos estão sendo utilizados e também atuar na fiscalização dos mesmos.

Nos portais eletrônicos são divulgadas algumas informações, dentre elas, receitas, despesas e licitações do governo, com disponibilidade de acesso para todas as pessoas. De modo geral, essas informações disponibilizadas nos portais são aquelas exigidas pela legislação. Apesar disso, diversos estudos, como, Cruz et al. (2012) e Vieira et al. (2014) apontam para o fato de que nem mesmo a legislação sobre transparência vindo sendo atendida na íntegra no âmbito dos municípios brasileiros. Os autores deste estudo adotam uma noção de transparência mais abrangente, argumentando que o fato de existir legislação sobre transparência não assegura que determinado ente seja realmente transparente, bem como partem do pressuposto que outras informações pertinentes às atividades dos governos podem ser publicadas, a despeito de exigência legal, em um regime de transparência baseado em princípios (RUIJER; MEIJER, 2016).

Assim, o objetivo geral do estudo é analisar o nível de transparência do portal municipal da Prefeitura de São José, estado de Santa Catarina, considerando no processo de avaliação, além das questões legais, outras questões importantes de serem divulgadas à população, conforme o modelo proposto por Lyrio (2016). Para atender este objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) verificar a disponibilização das informações requeridas pelo modelo de avaliação no portal de transparência em estudo; (ii) avaliar quantitativamente o nível de transparência do portal estudado; e, (iii) sugerir práticas de transparência a serem implementadas pelo portal com vistas à melhoria de seu desempenho. Para esse fim, pretende-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: Qual o nível de transparência do portal eletrônico da Prefeitura Municipal de São José/SC?

A relevância desta pesquisa justifica-se pela importância da transparência no setor público com o objetivo de reforçar o controle social e o acesso direto e eficiente às informações sobre a atividade dos entes públicos, ampliando a capacidade dos cidadãos de monitorar o governo, bem como aumentando a confiança em relação ao governo. Além disso,



os trabalhos encontrados na literatura nacional, conforme apresentado na seção 2, buscam avaliar a transparência em portais eletrônicos verificando apenas o atendimento à legislação, nesse sentido, este estudo busca aprofundar esta análise, considerando no processo de avaliação outras questões que não são abrangidas na legislação vigente.

Após a seção introdutória o artigo irá abordar em sua fundamentação teórica os conceitos de transparência na administração pública e transparência na *Internet*, assim como trazer estudos anteriores sobre o tema. Em seguida, apresenta a metodologia utilizada e os resultados encontrados. Por fim, têm-se as considerações finais, bem como as limitações do estudo e as sugestões para futuras pesquisas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico utilizado no estudo busca, em primeiro lugar, expor conceitos relacionados à transparência na administração pública e transparência na *Internet*, com o objetivo de apresentar o campo do conhecimento no qual a pesquisa se desenvolve. Posteriormente, apresenta estudos anteriores, que contribuíram para o aprofundamento do tema por meio da discussão realizada sobre a transparência no setor público.

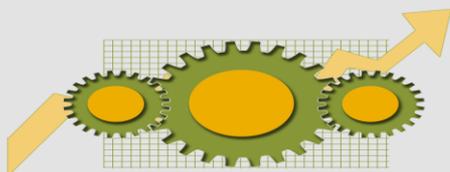
### 2.1 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência na administração pública vem ganhando espaço para a população com propósito de controlar as finanças públicas. Segundo Bezerra, Borges e Valmorbidia (2012, p. 68) “a transparência e as prestações de contas dos gastos públicos constituem requisitos indispensáveis para a realização do exercício social, pois permite aproximar o governo e a sociedade e atua como agente da democracia, da eficiência e da mudança”.

Com isso, a preocupação com a transparência tem alcançado proporções sociais. Uma das principais razões que impulsionaram as discussões e o aumento das iniciativas em torno de uma maior transparência na gestão pública foi à preocupação de que, quando o histórico das opções públicas não é conhecido, o eleitorado é incapaz de “punir” os políticos que se envolvem em corrupção e outras formas de conduta ilegal (FOX, 2007).

No Brasil, após a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida também como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência pública vem evoluindo com foco nas despesas públicas. A LRF ampliou o princípio constitucional da transparência, ao estabelecer em seu artigo 48 que nas fases de desenvolvimento do planejamento público os governantes do executivo devem realizar audiências públicas para a população e o legislativo, divulgando quadrimestralmente para os cidadãos como se encontra a execução do que definido no planejamento (AZEVEDO, 2013).

Além da LRF, a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei nº 9.755/1998 permitem a divulgação dos gastos e aplicações públicas com objetivo de expor para a sociedade o acompanhamento de como estão sendo fixados os recursos públicos, salientando que a transparência é essencial para a boa governança. Cruz et al. (2012, p.156) descrevem transparência como “[...] um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança”. Benedicto et al. (2013) definem que a transparência transfere confiança na tomada de decisão na gestão das entidades públicas, bem como mostra que os dirigentes são responsáveis ao exibir e não deter a informação. E ainda, Slomski (2009) resalta que, mais do que a “obrigação de informar”, a administração deve cultivar o “desejo de informar”. Para isso, a entidade pode se utilizar de demonstrativos que visem a reduzir a assimetria informacional entre Estado e sociedade.



Assim, pode-se verificar que a transparência na administração pública é uma questão de grande relevância social, como, também, por meio dela é possível controlar os recursos públicos, atendendo aos anseios da sociedade e estabelecendo maior contato entre a administração pública e a população. Apesar da discussão sobre transparência no âmbito da democracia como um fator para empoderamento da sociedade, percebe-se que a questão da transparência no caso do Brasil vem sendo tratada de forma principalmente legalista, com a publicação de leis para regulamentação do que deve ser divulgado pelos governos. Pouca luz vem sendo dada a outras informações que poderiam estar sendo disponibilizadas, mas que não são exigidas legalmente, e assim, não disseminadas.

Alguns pesquisadores vêm discutindo essa questão de transparência para além dos limites legais, como, por exemplo: Cerrillo-i-Martínez (2012) que chama a atenção para a importância de informar o cidadão sobre os serviços públicos prestados e contribuir para a sua participação no ‘negócio público’; Grimmelikhuijsen (2012) que trata da importância de divulgar informações sobre o desempenho da organização e o trabalho interno por ela realizado; Cruz et al. (2012) que discutem a relevância da divulgação de informações sobre os atos da gestão pública, desempenho, projetos e o atingimento de metas em áreas relevantes para a sociedade, tais como, saúde, educação, cultura, transporte, saneamento e outras; e Bonsón et al. (2012) que reconhecem a importância do uso de *web 2.0* e ferramentas de mídias sociais para o engajamento do cidadão.

## 2.1 TRANSPARÊNCIA NA *INTERNET*

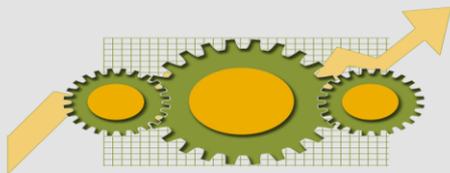
Uma eficiente ferramenta que permite a ampla divulgação das informações no setor público é a *Internet*. Platt Neto et al. (2006) ressaltam a importância da *Internet* como potencial meio para fortalecer a ligação entre o governo e os cidadãos.

Com o avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) houve a implantação do governo eletrônico, Araújo et al. (2013) argumentam que o Estado utiliza das tecnologias, como por exemplo, *Internet*, *Extranet*, *Intranet* e outras com o propósito fim de disponibilizar para a sociedade melhores condições de acesso à informação e serviços governamentais, ampliando seus serviços e concedendo oportunidade de participação da sociedade na construção da democracia.

As primeiras iniciativas para suscitar a transparência na gestão fiscal pública foram a Lei nº 9.755/1998 com a criação do sítio eletrônico para a divulgação dos dados e informações financeiras públicas e posteriormente em 2004, com a criação do Portal da Transparência, que tem o objetivo de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentando a transparência da gestão pública ao permitir que o cidadão acompanhe como tais recursos estão sendo utilizados, e, assim, ajudá-los na fiscalização (CGU, 2016).

A CGU acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (CGU, 2016).

De maneira geral, a transparência nos portais eletrônicos baseia-se na TIC com a adoção de medidas para que a sociedade crie o interesse de acompanhar a prestação dos serviços públicos como os seus respectivos gastos.

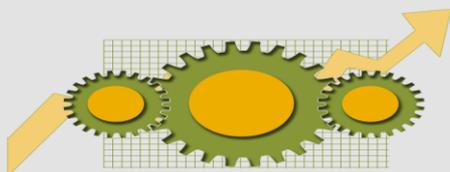


### 2.3 ESTUDOS ANTERIORES

No decorrer deste estudo e pela importância do assunto, foram pesquisados estudos anteriores que trataram do tema transparência no setor público e que estão apresentados no Quadro 1.

<b>Autor/ano</b>	<b>Objetivo da Pesquisa</b>	<b>Resultados</b>
Raupp; Pinho, (2011)	Investigar as condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de Câmaras Municipais antes e após a Lei da Transparência.	Conclui-se que os portais eletrônicos observados, na forma como estão, não possuem condições para a construção de uma efetiva prestação de contas.
Cruz et al., (2012)	Abordar a questão da transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública por meio dos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros.	Os municípios da amostra não divulgaram de forma completa as informações acerca da gestão pública municipal. Das seis categorias de informações do modelo, em cinco delas não se observou atendimento a todos os itens.
Raupp; Godoy, (2013)	O estudo teve por objetivo investigar a capacidade dos portais eletrônicos das maiores ONGs mundiais enquanto promotores de construção de transparência.	Conclui-se que os portais eletrônicos das ONGs internacionais são potencialmente capazes em proporcionar condições para a construção de transparência, considerando os indicadores identificados.
Souza et al., (2013)	Analisar a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte (RN), a partir da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011).	Os resultados revelaram que o município que apresentou o melhor índice de transparência, entre os oito analisados, foi Natal, com 79% da pontuação possível, seguido por Parnamirim (72%) e Caicó (67%).
Vieira et al., (2014)	Identificar se existem diferenças nas práticas de transparência da execução das receitas e das despesas públicas municipais, em meios eletrônicos de acesso ao público, nas prefeituras vinculadas à 13ª IRCE do TCM-BA Senhor do Bonfim – BA.	Pode-se concluir que ainda existe resistência por parte dos responsáveis pelos órgãos da administração pública em tornar transparente tudo que é de interesse da sociedade. Nenhum dos entes pesquisados atende na sua totalidade ao que está estabelecido em lei.
Raupp; Pinho, (2014)	Investigar a prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas após a Lei de Acesso à Informação entrar em vigor.	Dos 27 portais analisados, 21 apresentaram capacidade baixa em possibilitar a construção de prestação de contas. Esses dados demonstram a quase inexistência de utilização dos portais para prestar contas dos gastos incorridos pelos deputados.
Raupp; Abreu; Abreu, (2015)	Investigar a disponibilização de informações à sociedade pelas prefeituras dos maiores municípios brasileiros em meios eletrônicos.	A disponibilização de informações à sociedade por meios eletrônicos ainda não é uma realidade nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros, pois foram identificados sucessivos descumprimentos legais, prejudicando a transparência municipal.
Leite Filho; Colares; Andrade, (2015)	Verificar se os maiores municípios mineiros estão cumprindo a LC 131/09 com informações sobre a execução orçamentária e financeira, indagando qual o nível de transparência da gestão fiscal pública nestes municípios.	Nenhum dos municípios atingiu uma pontuação de 58 pontos, não houve níveis próximos a 100% de TOM ou TOMC. Conclui-se que os municípios investigados não atenderam a totalidade dos preceitos da LC 131/09.

Quadro 1 – Estudos Anteriores  
 Fonte: Autores (2016).



Observa-se que o tema transparência no setor público está sendo frequentemente pesquisado em diversos cenários e esferas, nota-se que foram desenvolvidas pesquisas em âmbito federal, estadual e municipal. Dentre os estudos, observa-se que a maioria foi conduzido no âmbito municipal, dois foram no âmbito legislativo e um estudo em relação às organizações não governamentais mundiais (ONGs).

Nos municípios, em geral, percebe-se que houve um baixo nível de transparência, devido à resistência por parte dos responsáveis no setor público em tornar as informações mais transparentes para a sociedade. Nos estudos analisados ficou evidente que os municípios ainda não estão atendendo na íntegra a totalidade das exigências legais, o que vem a ser preocupante.

Os principais enfoques encontrados nos estudos foram a verificação do cumprimento da legislação, a disponibilização de informações por meio de portais eletrônicos, a transparência na divulgação de informações, a capacidade dos portais como promotores da transparência, a prestação de contas nos portais, entre outros. Pode-se concluir que, de maneira geral, com referência nos resultados das pesquisas, os portais eletrônicos não estão divulgando de maneira completa as informações sobre a gestão pública e a maioria dos estudos evidenciou o não cumprimento da legislação. Em contrapartida, destaca-se que os portais eletrônicos são os meios mais eficientes para a prestação de contas à população.

Este estudo busca dar procedimento às pesquisas que visam analisar os níveis de transparência de entes públicos na *Internet*, sendo que a contribuição a ser dada diz respeito ao enfoque dado à avaliação, que busca incorporar elementos que extrapolam os limites legais. Desta forma, com base no estudo e nos resultados da avaliação, busca-se verificar a situação atual e oportunidades de melhoria ao portal da transparência do ente público analisado.

### 3 METODOLOGIA

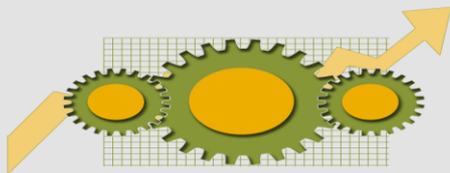
Para a condução da pesquisa, essa seção apresenta inicialmente o enquadramento metodológico, e em seguida, retrata os procedimentos para coleta e análise dos dados.

#### 3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Este estudo, no que tange à abordagem do problema, caracteriza-se como qualitativo. Tem-se a abordagem qualitativa, no que diz respeito às consultas realizadas no portal da transparência da Prefeitura Municipal de São José/SC com o objetivo de verificar o atendimento aos critérios definidos pelo modelo de avaliação utilizado. Uma vez que o modelo proposto por Lyrio (2016) permite a mensuração do nível de transparência alcançado pelo município, em dado critério, no processo de avaliação, o estudo configura-se também como quantitativo.

Em relação aos objetivos da pesquisa, caracteriza-se como exploratória. De acordo com Gil (2002) as pesquisas exploratórias têm como propósito a análise das características de uma determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Esse tipo de pesquisa também possui como objetivo proporcionar maior familiaridade com um problema, com o objetivo de torná-lo mais explícito, conforme Gil (2002).

Neste caso, com a análise da transparência no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de São José/SC, trazendo aspectos nos quais o portal apresenta informações mais ou menos transparentes e, a partir do resultado advindo da aplicação do modelo, sugerir melhorias a serem implantadas no portal de transparência com vistas a seu aprimoramento.



### 3.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de dados referente aos estudos anteriores se deu por meio da busca de artigos acadêmicos na base de dados da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior - CAPES e da *Scientific Periodicals Electronic Library - SPELL*. Os artigos selecionados foram encontrados com as seguintes palavras-chave, *portais eletrônicos* e *transparência*, entre o ano de 2000 até o ano atual, devido à data de publicação da LRF que inovou ao determinar, além do princípio da publicidade, o da transparência da gestão fiscal.

Foi utilizado como instrumento de intervenção o modelo de avaliação de transparência pública proposto por Lyrio (2016). Esse modelo foi construído a partir da aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão – Construtivista (ENSSLIN; MONTIBELLER-NETO; NORONHA, 2001) e considera, no processo de avaliação o atendimento a legislação vigente, bem como outras questões importantes a serem divulgadas por meio da *Internet* à população como, por exemplo, resultados relativos à saúde, educação, segurança, saneamento básico e outros.

O modelo de avaliação utilizado apoia-se em três áreas de preocupação: (i) conteúdo informacional, (ii) fomento à cultura de transparência e (iii) usabilidade do portal. Cada uma dessas áreas se desdobra em Pontos de Vista Fundamentais – PVFs e Pontos de Vista Elementares – PVEs, até um ponto no qual é possível estabelecer um descritor. Para Ensslin, Montbeller-Neto e Noronha (2001) um descritor é composto por uma escala ordinal que apresenta o objetivo do descritor – o que pretende mensurar – e um conjunto de níveis de impacto, sendo que são estabelecidos dois níveis de referência – Bom e Neutro – que permitem a comparação entre os diversos descritores do modelo e a síntese dessas avaliações em uma avaliação global.

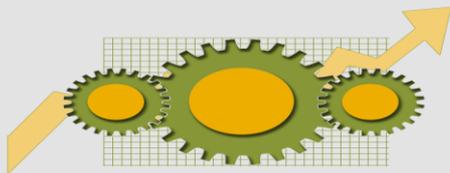
O modelo proposto por Lyrio (2016) é composto por 33 descritores binários e 38 descritores com mais de dois níveis de impacto. O Quadro 2 apresenta um dos descritores utilizados na pesquisa para a avaliação da transparência do portal eletrônico da Prefeitura Municipal de São José/SC. Conforme apresentado no Quadro 2, o descritor 1.1.3.1 – informações sobre as obras, apresenta os possíveis níveis de impacto, em termos de transparência, daquele descritor; a coluna seguinte apresenta onde estão localizados os dois níveis de referência – Neutro e Bom; a coluna referente a escala ordinal apresenta qual a informação deve estar disponível no portal para atender a cada um dos níveis de impacto do descritor; e, a última coluna, escala cardinal, representa em termos quantitativos a pontuação alcançada pelo portal em cada nível de impacto do descritor.

Descritor 1.1.3.1 - Informação sobre as obras			
Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Escala Ordinal	Escala Cardinal
N6		Publica o objeto, os responsáveis pelas obras, o valor das licitações, os prazos de execução e as datas de início e fim.	138
N5	Bom	Publica o objeto, os responsáveis pelas obras, o valor das licitações e os prazos de execução.	100
N4		Publica o objeto, os responsáveis pelas obras e o valor das licitações.	77
N3		Publica o objeto e os responsáveis pelas obras.	46
N2		Publica o objeto das obras.	31
N1	Neutro	Não publica informações sobre as obras de infraestrutura.	0

**Escala:** Verificar a disponibilização de informações sobre as obras de infraestrutura mais importantes em curso.

Quadro 2: Descritor para avaliação da informação sobre as obras

Fonte: Lyrio (2016).



Cada uma das áreas de preocupação e dos Pontos de Vista (Fundamentais e Elementares) recebe uma taxa de contribuição, ou seja, um percentual de importância relativa daquela preocupação. Assim, para proceder com a avaliação, é preciso utilizar um critério de síntese, que consiste na multiplicação da pontuação obtida em dado descritor pela taxa de contribuição a ele atribuída, conforme a seguinte equação:

$$V(a) = \sum_{i=1}^{i=n} w_i x v_i$$

Onde  $V(a)$  corresponde ao valor do desempenho global;  $v_i$  ao valor do desempenho local no critério de avaliação;  $w_i$  designa a taxa de contribuição global no critério de avaliação e;  $n$  ao número de critérios de avaliação do modelo (LYRIO, 2016).

A coleta de dados junto ao portal de transparência do município de São José foi realizada, no período de abril a julho de 2016, por meio da observação direta dos dados disponibilizados no portal da transparência e da atribuição de um nível de impacto para cada um dos 71 descritores proposto no modelo, o que permitiu a mensuração do nível de transparência no portal. Uma vez tendo sido realizada a avaliação do portal, foram sugeridas ações para melhoria de seu nível de transparência, de acordo com as oportunidades evidenciadas pelo modelo, conforme apresentado na próxima seção, destinada à apresentação e análise dos resultados.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção inicialmente serão apresentados os resultados da avaliação do portal de transparência do município de São José, em termos de áreas de preocupação e PVFs. Em seguida, serão sugeridas algumas ações para a melhoria do desempenho do portal, de acordo com o modelo de avaliação utilizado.

##### 4.1 AVALIAÇÃO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ

Inicialmente apresenta-se a Estrutura Hierárquica de Valor – EHV, adotada para a avaliação do portal municipal em estudo. Conforme apresentado na metodologia, a avaliação envolve três áreas de preocupação, desdobradas até chegar ao critério de avaliação propriamente dito – descritor. Para exemplificar, a Figura 1 apresenta a EHV utilizada na avaliação do portal, desdobrada até o nível de PVFs.

Na análise do portal da transparência, no que diz respeito às três áreas de preocupação, a taxa de contribuição reflete com as seguintes porcentagens: 45% para o conteúdo informacional, 20% para o fomento ligado à cultura de transparência e 35% para a usabilidade do portal.

Com as análises, espera-se que os entes públicos permaneçam em níveis intermediários, no intervalo entre os níveis Neutro e Bom. Dessa forma, quanto mais próximo do nível bom, melhor será para a avaliação do portal da transparência. De acordo com o modelo, existe o percentual de contribuição do critério examinado para a avaliação global. Por outro lado, a contribuição potencial, relaciona-se à contribuição que ainda pode ser oferecida por cada descritor estudado, para que o mesmo alcance o nível bom. A análise da taxa de contribuição global e da contribuição potencial de um descritor ajuda a identificar quais questões devem ser prioridades para o aperfeiçoamento do portal da Prefeitura Municipal de São José/SC.

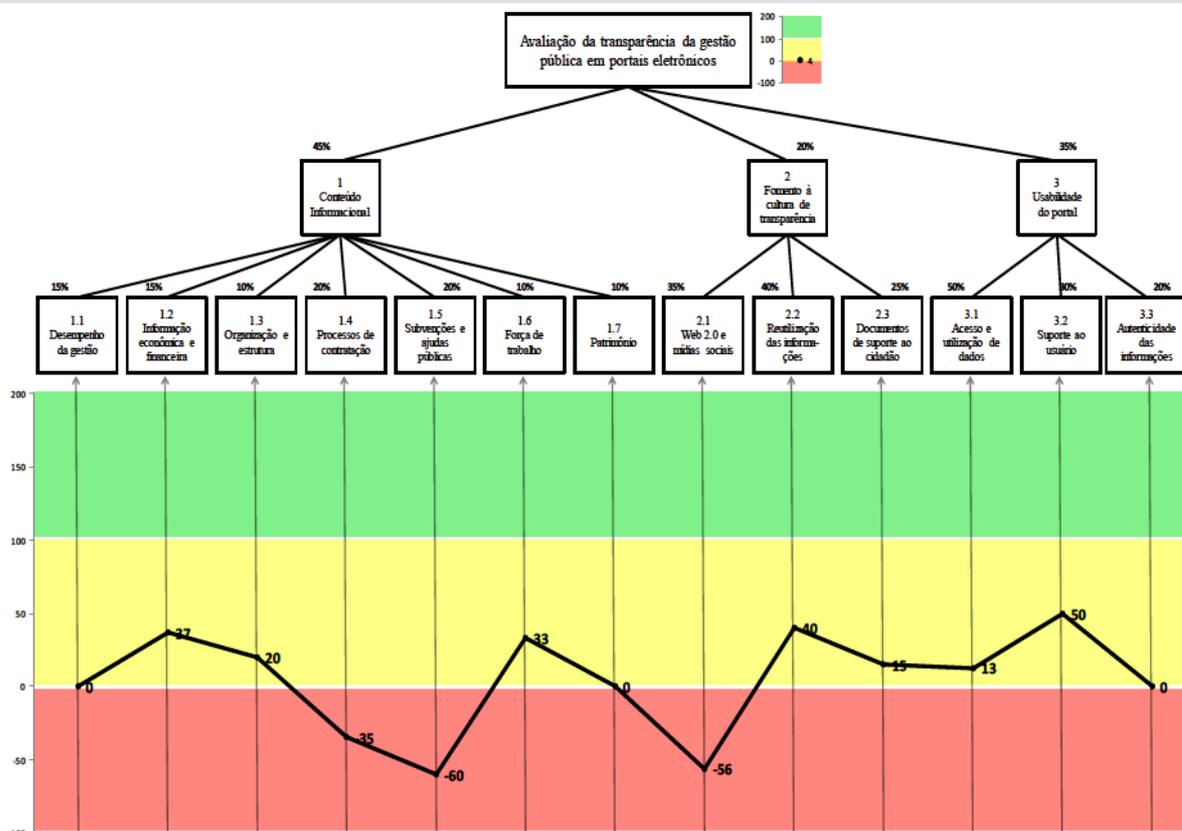
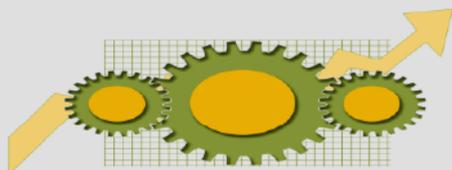


Figura 1: Estrutura Hierárquica de Valor para a avaliação do portal  
 Fonte: Lyrio (2016).

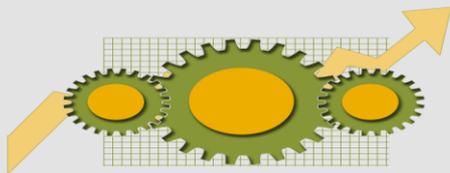
## 4.2 RECOMENDAÇÕES PARA MELHORIA DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ

A análise da transparência do portal de São José é realizada por meio do preenchimento de uma tabela, compostas por 7 colunas. Na coluna 1 apresenta a codificação de cada descritor, na coluna 2 aponta-se os critérios de avaliação, ou seja, o nome de cada descritor, na coluna 3 é atribuída as taxas de contribuição de cada descritor, na coluna 4 é selecionada o nível de impacto de cada descritor analisado, ou seja, o nível de desempenho alcançado pelo ente e a coluna 5 apresenta a escala cardinal com a pontuação alcançada em cada um dos critérios.

As duas últimas colunas são utilizadas para a análise da contribuição potencial. Na coluna 6 é exibido a taxa de contribuição global de cada descritor e por fim, na coluna 7 retrata-se a contribuição de cada descritor em termos absolutos, isto é, quantos pontos o mesmo ainda pode agregar à avaliação global para que o ente, no caso, a Prefeitura Municipal de São José/SC alcance um nível de transparência Bom (100 pontos).

O portal municipal de São José/SC, em relação aos critérios avaliados, deveria apresentar um melhor detalhamento nos seguintes pontos: a disponibilização e o cumprimento sobre os programas de governo, informações sobre serviços públicos oferecidos pelo ente, informações e normativas referentes às obras públicas e informações sobre o meio ambiente, isso com referência ao conteúdo informacional no desempenho da gestão, ou seja, primeira área de preocupação analisada.

No que diz respeito às informações econômicas e financeiras seria fundamental a disponibilização no portal de algumas informações sobre a divulgação das peças



orçamentárias da prefeitura, como por exemplo, o Orçamento Anual do Município, o Plano Plurianual e a Lei das Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de estimar as receitas e fixar a despesas do município, identificar os objetivos e revelar as prioridades do governo. Sobre o financiamento do governo não foi encontrada nenhuma informação quanto ao montante da dívida pública, o endividamento por habitante, o endividamento relativo e sobre o déficit ou superávit do Produto Interno Bruto (PIB) que também são determinantes para revelar a saúde financeira do ente.

Por outro lado, as despesas do município de São José/SC atenderam a todos os critérios estabelecidos na legislação e as receitas, além disso, foram divulgadas de acordo com o seu comportamento com a disponibilização da previsão, lançamento e sua arrecadação, fornecendo assim, informações ainda mais transparentes para os cidadãos e, conseqüentemente, elevando a avaliação do portal.

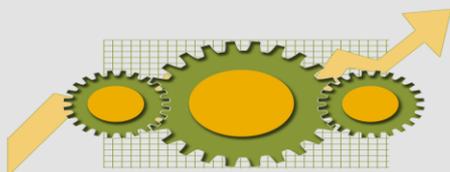
As informações referentes à organização e à estrutura da prefeitura, inicialmente apresentaram níveis bons, pois é divulgado o organograma do governo e são identificados os responsáveis pelos órgãos do governo. Contudo, não é publicado no portal informações para contato, como por exemplo, contato telefônico e endereço eletrônico para que os interessados possam se comunicar com os órgãos de governo, a disponibilização de lei de incompatibilidade e conflitos de interesses para os altos cargos, a agenda de atividades desses cargos, o *link* direto para os organismos da administração institucional e dos entes instrumentais e os acordos dos conselhos de governo, que abrangeriam uma melhor avaliação para o portal.

Acerca dos processos de contratação não são revelados no portal determinadas informações: a realização e os resultados dos processos licitatórios e os convênios que a prefeitura obteve, apenas são divulgados os contratos celebrados, de maneira genérica, que por sua vez, impactam na avaliação do portal.

Em contrapartida, os critérios relacionados à força de trabalho estão de modo geral, em níveis particularmente bons, pois o portal divulga a remuneração recebida aos servidores e classifica por cargos efetivos, comissionados e estagiários, revela a estrutura dos cargos existentes e a tabela de remuneração dos mesmos, demonstra a relação nominal dos servidores e sua respectiva classificação por categoria e ainda publica as informações referentes às diárias pagas com a quantidade, os valores e os seguintes beneficiários. Como forma de melhorar a avaliação do portal neste quesito, sugere-se a divulgação de informações referentes à declaração anual de bens dos altos cargos do governo fazendo a publicação de uma relação anual de bens do chefe do poder executivo, seus secretários e diretores dos órgãos da administração e também apresentar informações no portal sobre concursos públicos que estão em andamento ou já realizados com a relação classificatória dos candidatos.

Sobre as informações referentes ao patrimônio, não é revelada no portal nenhuma relação de bens móveis, como a listagem de veículos e demais bens da prefeitura como também não é apresentada a relação dos bens imóveis próprios e arrendados.

Verificando as informações sobre fomento à cultura de transparência, o portal deixa a desejar nos seguintes aspectos: não é exibido no portal canal para o *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* ou outras redes sociais da prefeitura com o intuito de aproximar a população com o ente público. Com relação da reutilização das informações, o portal divulga todos os dados organizados em catálogo e em formato estruturado com as competências e estrutura organizacional para a melhor compreensão e acesso ao portal eletrônico. Porém, sobre os documentos de suporte ao cidadão além do portal publicar o guia de fornecimento de informações seria interessante fazer a divulgação do código de ética, da carta de serviços aos



cidadãos, da normativa sobre a participação cidadã, informes da defensoria pública e informações sobre os conselhos e entidades regionais.

Para o suporte ao usuário é divulgado um campo com perguntas frequentes e suas respostas e apresenta um campo de pesquisa. Todavia, não é divulgado o campo de pedido de acesso à informação, não é apresentado o mapa do *site* e não se tem a garantia de autenticidade das informações disponibilizadas no portal, por meio da certificação digital, que seriam essenciais como norteia a Lei de Acesso à Informação que regulamenta a solicitação de qualquer pessoa a receber informações de todos os entes públicos.

Dos indicadores que estão em níveis comprometedores, têm-se os seguintes: o descritor - Subvenções e Ajudas Públicas, com a taxa de contribuição global de 9,00% e contribuição potencial de 14,40 pontos e o descritor - Atualização das Informações, com uma taxa de contribuição global de 9,63% e contribuição potencial de 12,80 pontos. Dessa maneira, esses descritores são aqueles que demandam uma maior atenção. Como sugestão de sofisticar esses indicadores, é necessário fazer a divulgação de informações sobre subvenções e ajudas públicas com os seus objetivos, valores relacionados, beneficiários e indicadores de investimentos realizados e as subvenções do Estado. Já na atualização das informações, para que o portal alcance um nível bom, é necessário que as informações fiscais do município sejam disponibilizadas no dia útil da data do registro contábil e as informações sobre o desempenho do governo na prestação de serviços de saúde, educação e segurança sejam dispostas em relação ao mês anterior.

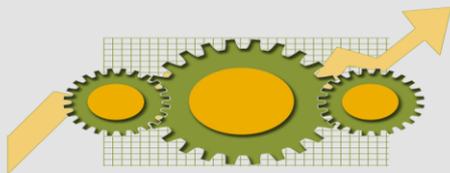
A avaliação global do município de São José/SC foi de 4 pontos. Esse resultado se deve, principalmente, pela pontuação atingida pela área de preocupação 3 - Usabilidade do Portal que, com 21 pontos, colaborou para uma melhor avaliação global, já as outras duas áreas de preocupação, 1 - Conteúdo Informacional e 2 - Fomento à Cultura de Transparência, obtiverem -8 e 0 pontos, respectivamente, isto é, desempenhos ruins em relação aos descritores analisados.

Nota-se que os resultados encontrados estão em conformidade com os estudos anteriores no setor público sobre transparência, e alguns autores como, por exemplo: Leite Filho; Colares; Andrade, (2015), destacaram em sua pesquisa que os municípios analisados não atenderam na íntegra a Lei Complementar nº 131/2009 e Cruz et al. (2012), concluem que os municípios de seu estudo não divulgaram de forma completa as informações referentes a gestão pública. Já, para Raupp; Abreu; Abreu, (2015) e Vieira et al., (2014) devido aos descumprimentos da legislação, a disponibilização de informações para a população por meio de portais eletrônicos ainda não é uma realidade atual, existe uma certa resistência dos órgãos da administração pública em tornar mais transparentes as informações que são de interesse da sociedade.

## 5 CONCLUSÕES

Este estudo teve como principal objetivo analisar o nível de transparência do portal eletrônico municipal da Prefeitura de São José/SC. Com o intuito de atender ao que foi proposto pela pesquisa, verificou-se a disponibilização das informações requeridas pelo modelo de avaliação da transparência pública proposto por Lyrio (2016) no portal de transparência. Avaliou-se quantitativamente o nível de transparência do portal e foram sugeridas ações a serem implementadas no portal com vistas à melhoria de seu desempenho em termos de nível de transparência.

O modelo de avaliação utilizado na pesquisa mostrou-se eficaz para estabelecer o nível de transparência do portal da Prefeitura Municipal de São José/SC permitindo a identificação e a priorização de ações de melhoria para o portal. No entanto, verificou-se que



a avaliação global do portal foi de 4 pontos, um valor consideravelmente baixo, resultado em consonância com estudos anteriores realizados no âmbito brasileiro sobre transparência em portais eletrônicos e de governos, o que deixa a entender que avanços ainda são requeridos no portal de transparência do município de São José/SC para que este venha a se configurar como um instrumento de controle e participação social, bem como de reforço da democracia.

É necessário ressaltar, que para cada descritor analisado os níveis de desempenho podem ser melhores com procedimentos relativamente simples, como por exemplo, nos indicadores que estão em níveis comprometedores, como, Subvenções e Ajudas Públicas, fazendo a divulgação das informações com seus objetivos, valores relacionados, beneficiários e os indicadores de investimento já aumentaria a avaliação do portal. Já na Atualização das Informações para alcançar do nível bom, seria necessário que as informações fiscais do município fossem disponibilizadas no dia útil da data do registro contábil e as informações sobre o desempenho do governo fossem dispostas em relação ao mês anterior, transpassando uma maior confiabilidade das informações para a população.

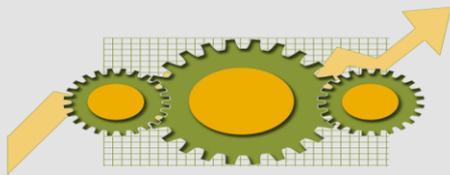
Conforme as áreas de preocupação estudadas as que demandam maior priorização são: Conteúdo Informacional e Fomento à Cultura de Transparência. Em relação à primeira pode-se recomendar sugestões de melhoria, como, a disponibilização de informações sobre o cumprimento dos programas de governo, informações sobre serviços públicos oferecidos pelo ente, informações e normativas referentes às obras públicas, informações sobre o meio ambiente, divulgação das peças orçamentárias, informações sobre a dívida pública, endividamento relativo e sobre o déficit ou superávit do PIB e outras. Já na segunda área de preocupação, o portal poderia apresentar canais no *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* ou outras redes sociais da prefeitura com o intuito de aproximar a população e o ente público, como também, fazer a divulgação do código de ética, da carta de serviços aos cidadãos, de informes da defensoria pública e de informações sobre os conselhos e entidades regionais.

Apesar dos avanços que ainda necessitam ser feitos, cabe destacar que certas informações no portal do município de São José encontram-se em nível bom, tais como, divulgação das despesas e receitas, organização e a estrutura da prefeitura, critérios relacionados à força de trabalho e o acesso e utilização dos dados, que se configuram como aspectos positivos do portal analisado.

Conclui-se que no portal de transparência de São José/SC, as informações que são disponibilizadas, em geral, são aquelas exigidas na legislação vigente, no entanto, como relatado nos estudos anteriores, esses apontam que nem mesmo a lei sobre transparência vem sendo atendida na íntegra pelos entes públicos brasileiros. Assim, cabe aos gestores envolvidos no âmbito público, trabalhar pelo anseio de incentivar a divulgação das informações além dos limites exigidos na legislação com o propósito de estabelecer um contato maior entre a administração pública e os cidadãos, exercendo um papel fundamental para o fortalecimento da democracia e evitando a corrupção.

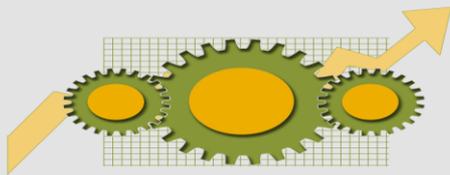
Como limitação ao estudo, cita-se a dificuldade de acesso de algumas informações no portal eletrônico estudado, tendo em vista que algumas informações somente foram encontradas quando acessadas pelo campo de pesquisa, com alguma palavra-chave, na página inicial do portal, e não encontradas nas abas de acesso propostas pelo mesmo.

Considerando o êxito do modelo de avaliação aplicado, sugere-se que futuras pesquisas analisem outros municípios do estado, visando comparar os resultados deste estudo em relação à transparência dos municípios de Santa Catarina, como também, propõe-se com este estudo verificar com o gestor responsável pelo portal de transparência o porquê de determinadas informações não estarem disponíveis e que são de extrema importância para o processo de tomada de decisões no âmbito público.



## REFERÊNCIAS:

- ARAÚJO, R. M.; ARAÚJO, M. A. D.; ALLOUFA, J. M. L.; LOPES, A. O. B. **Governo eletrônico: um estudo sobre as possibilidades de participação do cidadão.** Informação & Sociedade: Estudo, v. 23, n. 1, p.73-90, 2013.
- AZEVEDO, R. R. **Uma análise dos índices da lei de responsabilidade fiscal nos municípios paulistas após a implantação do projeto AUDESP.** Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, UNEB, Salvador, v. 3, n. 2, p. 3, mai./ago.2013.
- BENEDICTO, S. C.; JÚNIOR, E. D. S. G.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N. **Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública.** Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 15, n. 2, p.286-300, jan. 2013.
- BEZERRA, R. O.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. I. **Análise das prestações de contas na Internet da universidade do estado de Santa Catarina.** Revista GUAL, Florianópolis, v. 5, n. 1, pp. 66-82, 2012.
- BRASIL. **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. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1998.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças 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. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.
- 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. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.
- BONSÓN, E.; TORRES, L.; ROYO, S.; FLORES, F. **Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities.** Government Information Quarterly, v. 29, n. 2, p. 123–132, 2012.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. **The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency.** European Law Journal, v. 18, n. 6, p. 770–792, 22 nov. 2012.
- CGU. **Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Cartilha editada pela CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>, Acesso em 29 maio 2016.



CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. S. **Transparência da gestão pública municipal:** um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153–176, fev. 2012.

ENSSLIN, L.; MONTBELLER-NETO, G.; NORONHA, S. M. **Apoio à decisão:** metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas. Florianópolis: Insular, 2001.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. **Transparência da gestão fiscal pública:** Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.

FOX, J. **Government transparency and policymaking.** *Public choice*, v. 131, n. 1, p. 23-44, Apr. 2007.

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

GRIMMELIKHUIJSEN, S. **Linking transparency, knowledge and citizen trust in government:** An experiment. *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 50–73, 2012.

LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. **Transparency, accountability and corruption:** the state of the art in the public sector. In XIX IRSPM Conference. 30 March - 01 April, Birmingham, 2015.

LYRIO, M. V. L. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos:** uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol. Tese (doutorado em administração) Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, 2016, 295f.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A. L. **Transparência das contas públicas:** um enfoque no uso da *Internet* como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea em Contabilidade*, jan-jun, ano 3, v.1, n. 5, 2006, p. 135-146.

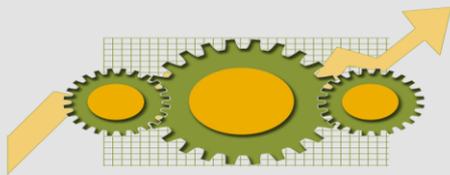
RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. **Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais:** Um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)*, v. 16, n. 3, p. 81-98, 2011.

RAUPP, F. M.; GODOY, J. G. V. **Transparência das maiores organizações não governamentais mundiais por meio de portais eletrônicos.** *Revista de Contabilidade e Controladoria*, v. 5, n. 3, p. 98-113, 2013.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. **Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas:** Um estudo após a Lei de Acesso à Informação. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 15, n. 1, p. 144-161, 2014.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; ABREU, M. B. **Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos:** um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 14, n. 42, p.41-54, 2015.

RUIJER, E.; MEIJER, A. J. **National Transparency Regimes:** Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, v. 0692, n. January, p. 1–14, 2016.



1º CONGRESSO DE CONTABILIDADE DA UFRGS  
1º CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE DA UFRGS  
Dias 20 e 21 de Outubro de 2016

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1 ed., 3 reimpr., São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, F. J. V.; COSTA B. C.; ARAUJO, F. R.; SILVA, M. C. **Índice de transparência municipal**: um estudo dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v.3, n. 3, p. 94-113, 2013.

TRANSPARÊNCIA. **Páginas de Transparência Pública**. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 27 maio 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Módulo I: Princípios e Objetivos da LRF**. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/arquivos/manual-lrf/modulo-i.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2016.

VIEIRA, J. S.; PINHEIRO, F. M. G.; LIMA FILHO, R. N.; CARMO, R. M. **Práticas de transparência digital em municípios baianos**: Um estudo de caso. *Revista de Administração de Roraima*, v. 4, n. 1, p. 84-102, 2014.