



Portal de Transparência: análise qualitativa das prerrogativas da Lei Complementar 131/2009 nos municípios do Mato Grosso do Sul

Resumo: Esta pesquisa verificou os Portais de Transparência dos 79 municípios do Mato Grosso do Sul, analisando se estes cumpriram o disposto pela Lei 131/2009, conhecida popularmente como Lei de Transparência. Trata-se de uma pesquisa descritiva quanto aos objetivos, de procedimento documental de abordagem quali/quantitativa. A pesquisa se justifica em sua relevância ao exercício da cidadania e da publicidade das movimentações contábil-financeiras dos serviços públicos municipais. A análise foi realizada no período de Agosto à Setembro de 2016, sendo baseada em sete critérios, contidos na Lei, sobre publicação de receitas e despesas, atualização do Portal em tempo real e ainda cumprimento de prazo para adequação. Os dados foram organizados, sintetizados e analisados em planilhas do Excel. Foi constatado que todos os municípios possuem um Portal específico, estando todos disponíveis via *website*, onde após serem identificados, foram avaliados individualmente quanto ao cumprimento de cada um dos critérios em sua unicidade. Os resultados apontam que cerca de 90% dos municípios não atendem a todos os critérios propostos. Destes, 4 municípios não cumpriram a nenhum dos critérios, a saber: Douradina, Iguatemi, Jaraguari e Nova Alvorada do Sul. Cumpriram integralmente às prerrogativas analisadas em conformidade com a Lei oito municípios, que equivalem a cerca de 10% do universo analisado, a saber: Amambai, Aquidauna, Campo Grande, Figueirão, Nova Andradina, Paranaíba, Rio Verde de Mato Grosso e São Gabriel do Oeste. O critério que obteve maior índice de adequação se reporta a publicação de receitas, 74 (93%) municípios o fazem. O menor índice está na identificação do número de processo na descrição da despesa, onde apenas 24 (30%).

Palavras-chave: Informação Contábil; Governo Aberto; Governo Eletrônico.

Linha Temática: Demais temas relevantes em Contabilidade.
Contabilidade Pública Governamental



1. Introdução

A informação é um fator que possibilita e veicula a transparência. Quando se refere às ciências sociais aplicadas, sobretudo a contabilidade, ela deve se materializar de forma substancial, tanto para as atividades privadas, quanto para as atividades públicas, sendo esta de interesse público, de certo modo abrangentes e necessárias de ampla divulgação em meios eletrônicos de dados abertos (Comitê de Pronunciamentos Contábeis [CPC], 2016; Almeida, 2010)

Com o crescente uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), os governos de muitos países têm se atentado à implantação de iniciativas de Governo Eletrônico. O objetivo é a busca da mecanização eletrônica como ferramenta facilitadora das ações rotineiras das agências públicas e em conjunto com essa expansão do uso de dados, incentivaram-se também as iniciativas de Governo Aberto, que se refere à expansão da capacidade de transparência nas ações do governo (Raminelli, 2010). No Brasil, o Governo Federal, atribuiu à Controladoria Geral da União (CGU, 2016), criar o Portal de Transparência, onde são publicadas informações sobre receitas e despesas públicas.

As contas públicas têm sido alvo de crescentes discussões e os Portais são grandes difusores desse tipo informações. Diariamente os noticiários apresentam informações relativas à corrupção, ao desvio de recursos públicos, à má gestão dos recursos disponíveis. Contudo, é possível refletir se essas informações são disponibilizadas, assim como de que forma e se conseguem atingir seu público, tornando-se relevante às necessidades de seus usuários, para que cumpra seu papel de promover cidadania e transparência. Diante das possibilidades descritas, esta pesquisa teve como questionamento: **Qual o nível de atendimento das prerrogativas dispostas na Lei Complementar 131 de 27 de Maio de 2009 dos Portais da Transparência dos Municípios do Mato Grosso do Sul?** O objetivo geral desta pesquisa foi elaborar uma análise das informações disponíveis nos Portais da Transparência dos 79 Municípios que compõem o Estado de Mato Grosso do Sul, tendo como prerrogativa os critérios apontados na LC 131/2009.

Anterior a esta pesquisa, outros autores já se preocuparam em estudar a relevância das informações dos Portais da Transparência. Nazário, Silva e Rover (2012) se preocuparam em avaliar a qualidade das informações presentes no Portal de Transparência do Governo Federal e para tal se utilizou do *framework* elaborado por Eppler (2006). Também nesse mesmo sentido, Guadagnin (2011) se preocupou em estudar os Portais da Transparência de três grandes municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Região Metropolitana de Porto Alegre), analisando o atendimento da Lei Complementar 101, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal.

A própria criação desta lei aponta à relevância do tema Portal da Transparência e esta pesquisa empenha esforços na promoção da publicidade, de forma transparente, das informações contábil-financeiras do setor público municipal, utilizando como parâmetro o que já está estabelecido em Lei, tendo como base os Portais da Transparência dos municípios do Mato Grosso do Sul.

A estrutura desta pesquisa compreende nesta introdução, onde há um contexto e evidenciação do questionamento a que se busca resposta. O referencial teórico aborda os assuntos: tecnologia nas relações sociais e transparência na gestão pública. Em seguida são descritos os aspectos metodológicos e, por fim, os resultados e discussões com os achados de pesquisa e resposta ao questionamento, que conclui o estudo proposto.



2. Revisão Teórica

2.1 A tecnologia nas relações sociais

Carneiro, Maraschin e Tarouco (2004) discorrem sobre as interações humanas, onde definem Acoplamento Estrutural como sendo a interação entre seres vivos e o meio externo. As relações entre os próprios seres vivos, são denominadas de Acoplamento Social e, as reações entre os seres vivos e tecnologia, Acoplamento Tecnológico. Esse acoplamento tecnológico se baseia na utilização ampla e massificada dos recursos tecnológicos para interação e comunicação.

Segundo os mesmos autores, o conceito de Acoplamento Tecnológico é útil sob o ponto de vista que, a atual sociedade, está amplamente ligada à tecnologia. A vida cotidiana está cercada de ferramentas e produtos tecnologicamente produzidos e que, também, recriam tecnologias ao serem utilizadas. Isso tudo culmina em um ponto de dependência, tornando-se algo realmente “acoplado”, que não pode mais ser desligado sem nenhum tipo de dano ou perda.

Nesse mesmo sentido, a conceituação de Sociedade em Rede pode ser veiculada como a sistematização interconectada de uma comunidade tecnologicamente competente, onde os membros são reconhecidos como partes da comunidade sistêmica, em que a sociabilidade da comunidade é basicamente virtual, transcendendo o tempo e o espaço. Quando se entende que o governo é parte da comunidade sistêmica, entende-se também que o governo é parte integrante da Sociedade em Rede e desse modo, aderente à virtualização nas suas relações com a sociedade, criando uma nova esfera de governança, denominada de Governo Eletrônico (Castells, 2003).

2.1.2 Governo eletrônico

O conceito de governo eletrônico, como muitos outros sobre a gestão pública, veio do setor privado. As nações Unidas e a Sociedade Americana de Administração Pública, através de uma iniciativa de pesquisa sobre governo eletrônico, O *Global Study Of E-Government* (Estudo Global de Governo Eletrônico, livre tradução) fazem a definição do termo como sendo a inclusão de toda a TIC como instrumento facilitador da administração diária do governo (*United Nations and American Society for Public Administration* [UN, ASPA], 2001, livre tradução).

Nesse sentido, Moon (2002, livre tradução), elege o conceito de Governo Eletrônico como um dos mais interessantes entre os introduzidos na área da administração pública. Ainda, segundo Rover e Ramos Junior (2005), é uma maneira de organizar o conhecimento, destruindo barreiras burocráticas e facilitando as tarefas humanas mais complexas.

Em decorrência do acoplamento tecnológico e da sociedade em rede, tornou-se necessário que o governo aderisse ao contexto “eletrônico”, uma vez que, desta maneira, ele consegue atingir um número maior de pessoas, oportunizando a disseminação de ideias e informações, fortalecendo desse modo as relações entre o povo e o governo.

2.1.2 Governo aberto

Diferentemente, de Governo Eletrônico, que tem seus esforços na automação dos processos e aumento da eficiência da máquina pública, o Governo Aberto busca expandir a capacidade de transparência dos atos públicos, por meio da disseminação da informação, incentivo à participação social, combate a corrupção e, em última instância, estimular o crescimento econômico (Branco, 2014).

Soluções de Governo Aberto, em destaque aqueles baseados em tecnologia da informação estão sendo aderidas no Brasil e em outros países, visando aproximar o Estado e a sociedade, onde as das iniciativas objetivam facilitar serviços, acelerar processos e aumentar



transparência e, conseqüentemente, a participação social (Berberian, Mello & Camargo, 2014).

O Governo Aberto se reporta à adoção de práticas de interação e participação popular, que de uma forma colaborativa, envolva o cidadão na construção e na fiscalização de políticas públicas, onde a internet e as mídias sociais se tornam veículos de apoio. A internet tornou mais viável e popular a promoção da transparência, sendo o principal meio de disponibilização e acesso à informação, relacionado ao recente desenvolvimento da TIC (Matheus, Vaz & Ribeiro, 2012).

Devidamente respaldado acima, vê-se que o Governo Aberto se refere aos esforços do Estado em tornar suas ações verdadeiramente públicas, de forma transparente, fazendo com que o cidadão ciente, participe ativamente de suas decisões. O CGU (2016) aponta que no Brasil, o Portal da Transparência, o Portal Brasileiro de dados abertos e o Programa Brasil Transparente são exemplos de iniciativas de abertura de governo, apontando o país como sendo o oitavo lugar no ranking mundial de Dados Abertos da *Open Knowledge Foundation* (OKFN), conquistando a liderança na América Latina.

2.2 Transparência na Gestão Pública

De acordo com o Artigo 37 da Constituição Federal, “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” (BRASIL, 1988). A informação torna-se fundamental ao exercício da cidadania. Nela aplica-se o direito de cada cidadão em conhecer, opinar e acompanhar a gestão governamental (Evangelista, 2010).

Para Rodrigues (2011), o conceito de transparência excede o termo publicidade, de modo que a publicação não seja apenas disponibilizada, mas também, que seja acessível, com linguagem de fácil compreensão para seus usuários. Dessa forma, no Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão, disponibilizado e editado pelo CGU (2010), é delimitado quais são as informações de cunho público, a saber: “documentos, atos oficiais e decisões governamentais referentes à gestão pública que não sejam classificados, nos termos legais, como sigilosos, como a execução orçamentária e os contratos celebrados pelo setor público” (p.41).

Este mesmo manual observa que é dever do governo disponibilizar as informações, mas que também deve haver, necessariamente, interesse da sociedade em buscar essas informações, a fim de que sejam conscientes de todos os atos públicos, que são sempre de interesse social, devendo haver incentivo à busca de tais informações (CGU, 2010).

Para Fernandes (2010) a participação popular na gestão pública, seja nas decisões ou na sua fiscalização, necessita de relevante conhecimento, onde não haja desigualdade de condições para acesso à informação, onde os resultados sejam efetivos e representativos da vontade popular. A autora ressalta que para que o controle ocorra, é necessário que o cidadão não tenha apenas o acesso às informações, mas que, acima de tudo, também consiga compreendê-las.

Desse modo, sendo necessária a disponibilização, acompanhamento e controle das informações geradas a respeito dos atos concebidos pela gestão pública, vê-se a necessidade da criação de departamentos e/ou mecanismos que facilitem e possibilitem esse processo, de modo que a transparência seja alcançada.

2.2.1 A Controladoria na Gestão Pública

A Controladoria tem sido vista como a área (departamento) responsável pelo controle e medição do desempenho das entidades. A abordagem sistêmica a distingue sobre dois ângulos: um como Ciência, dedicado à mensuração, informação e gestão de eventos



econômicos de uma entidade; e, outro como Unidade Administrativa, responsável por coordenar, aglutinar e direcionar os esforços da gestão, a fim de melhorar o resultado global da entidade (Holanda, 2002). De acordo com Flores (2006) “só é possível a tomada de decisões corretas através da obtenção de informações corretas. A Controladoria entra no processo decisório apresentando ao gestor uma simulação de situações que lhe permita estimar o melhor resultado” (p.27).

A controladoria aplicada na gestão pública tem a função de coordenação e controle da cúpula administrativa, ou seja, de fornecer as informações, planejar e pesquisar, sempre com o objetivo de identificar os pontos circunstanciais presentes ou futuros que reduzem ou eliminam a eficiência na administração pública (Peixe, 2009).

Para Denhardt (2008), o povo é dono do governo e capaz de atuar em conjunto, em prol do bem comum, sendo o serviço público uma extensão da cidadania, motivado em atingir os objetivos públicos. Nesse sentido a controladoria aplicada ao setor público surge para garantir que o governo atinja os objetivos e para que a cidadania venha fluir de forma verdadeira.

Para que a controladoria, como unidade administrativa dentro do governo, desenvolva seu papel, criou-se em 28 de Maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão encarregado de dar suporte à Presidência da República, no desempenho de suas atividades, relativas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência na gestão pública. As ações desse órgão são exercidas por meio do controle interno, da auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e a ouvidoria (CGU, 2016). Sendo assim, o é o órgão (departamento) responsável pela controladoria dentro da entidade da República Federativa do Brasil.

2.2.2 Lei da Transparência

A Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas relativas aos gastos públicos, no âmbito de cada ente federativo, para a responsabilidade na gestão fiscal. Recentemente, a redação desta lei foi alterada pela Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, no que diz respeito à transparência da gestão fiscal, determinando a divulgação em tempo real de toda e qualquer informação sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ficando conhecida popularmente como Lei da Transparência.

De acordo com o Art.2º da LC 131, devem ser divulgadas informações quanto às despesas e às receitas. A despesa deve ser expressa de acordo com todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, desde o início de sua realização. As informações mínimas exigidas são: o número do processo, o bem fornecido ou o serviço prestado, a pessoa física ou a jurídica beneficiária do pagamento e o procedimento licitatório realizado. A receita deve conter informações relativas ao lançamento e ao recebimento de todas as unidades gestoras, observados os recursos extraordinários.

Para atender essa necessidade de divulgação das informações em tempo real o CGU criou os Portais da Transparência, em consonância com o grande e atual desenvolvimento e disseminação dos arquivos digitais, que conseguem atender tanto a necessidade da instantaneidade da informação, quanto da abrangência de público.

O Portal da Transparência do Governo Federal foi disponibilizado em novembro de 2004, sendo seu objetivo melhorar a transparência sobre a gestão pública, considerado a transparência como melhor antídoto contra a corrupção, possibilitando maior oportunidade fiscalizatória ao cidadão, permitindo a colaboração com o controle das ações governamentais. Os dados disponibilizados são de responsabilidade dos Ministérios e também de outros órgãos do poder executivo (CGU, 2016).



De acordo com a LC 131/2009, os Estados e Municípios não são obrigados a disponibilizar Portais da Transparência, mas que, como ficam obrigados a disponibilizar em meios eletrônicos de acesso público e em tempo real, todas as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, os Portais seriam uma ferramenta colaboradora, concentrando essas informações em um único local (CGU, 2016).

3. Metodologia

Quanto aos objetivos, esta pesquisa se classifica como descritiva, pois descreve as características dos Portais da Transparência dos Municípios Sul-Mato-Grossenses, após a análise sobre o cumprimento das prerrogativas da Lei da Transparência (LC 131/2009). Para tal classificação, observou-se o disposto por Beuren (2006) onde a pesquisa descritiva é destacada por meio da observação, análise e interpretação dos fatos, sem que haja interferências por parte do pesquisador.

De acordo com as possibilidades de classificação de procedimentos, a pesquisa é documental, pois se utiliza de dados publicados digitalmente nos Portais da Transparência. Para tal classificação foi observadas as orientações de Gil (2002), que define uma pesquisa documental como sendo a pesquisa baseada em materiais não tratados analiticamente (materiais de primeira mão), ou ainda de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, mas não aprofunda e especificamente.

Quando ao critério de abordagem, esta pesquisa se classificou como quanti/quantitativa. A análise da informação foi baseada em características estruturais dos Portais de Transparência em atendimento aos critérios da Lei de Transparência, ou seja, de forma qualitativa, porém essas informações foram agrupadas e transcritas de forma quantitativa, por meio de planilhas do programa Excel para quantificar o atendimento às prerrogativas legais. Beuren (2006) aponta que na abordagem qualitativa se concebem análises mais profundas do fenômeno estudado, visando destacar características despercebidas no método quantitativo e, sobre a abordagem quantitativa, a autora destaca como característica o uso de instrumentos estatísticos na coleta e no tratamento dos dados, buscando conhecer a realidade dos fenômenos. Partindo desse conhecimento, esta pesquisa teve características de ambas às classificações.

3.1 Objeto de estudo

O Estado de Mato Grosso do Sul (MS) foi constituído em 1º de janeiro de 1979. Anterior a esta data, fazia parte do estado de Mato Grosso, quando a condição política deste território ainda era motivo de conflitos acerca do espaço geográfico com o Paraguai, assim como, negligenciado economicamente por não haver exploração de metais preciosos. Os municípios mais antigos estão ligados aos tempos coloniais, tais como Corumbá, Miranda, Nioaque e Coxim. O município de Paranaíba foi constituído no século XIX. Os demais foram emancipados em decorrência da criação do Estado (Weingartner, 2016).

É um dos 3 estados que compõe a Região Centro-oeste do País, cuja economia está voltada, principalmente ao agronegócio. A população estimada do MS em 2016 é de 2.651.235 distribuídos em 79 municípios, incluindo a capital Campo Grande (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2016). Estes municípios foram classificados em três grupos, de acordo com a quantidade de habitantes. O primeiro grupo é dos que possuem mais de cem mil habitantes; o segundo entre cinquenta mil e cem mil habitante; e o terceiro, os municípios com menos de cinquenta mil habitantes. A quantidade populacional utilizada na pesquisa é a da estimada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esta separação foi utilizada tendo em vista a própria LC 131/2009, que a usa na estipulação dos prazos para seu cumprimento.



Florianópolis, 10 a 12 de Setembro de 2017

Tabela 1 - Classificação do quantitativo de municípios por número de habitantes

	Prazo cumprir a Lei	Número de Municípios	População total do Grupo	População Relativa
(+) de 100 mil habitantes	2010	4	1.282.767	49%
Entre 50 mil e 100 mil habitantes	2011	4	240.500	9%
(-) de 50 mil habitantes	2013	71	1.121.986	42%

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Municípios com mais de 100 mil habitantes são 4: Campo Grande, Corumbá, Dourados e Três Lagoas. Destes, a capital Campo Grande possui 32% da população do Estado. Mais de 50% da população do Estado se concentra em 8 cidades que, além das já citada, são: Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porá e Sidrolândia. O maior número de municípios concentra-se na faixa populacional com menos de 50 mil habitantes. Destes, o município menos populoso é Figueirão, com 3.012 habitantes.

Os critérios de cumprimento das prerrogativas à Lei da Transparência, LC 131/2009, estão descritos na Tabela 2, colunas “critério” e “característica”. A coluna “observação” descreve o que foi avaliado ao acessar a página:

Tabela 2 - Informações mínimas estabelecidas pela LC 131/2009

Critério	Característica	Observação
Prazo	Cumprimento do prazo para implantação	Verificação se houveram publicações a partir do período máximo estipulado pela LC 131/2009. Maio de 2010 - municípios com mais de 100 mil habitantes. Maio de 2011 – municípios entre 50 e 100 mil habitantes. Maio de 2013 – municípios com menos de 50 mil habitantes.
Tempo real	A publicação em tempo real	Examinado se há informações disponíveis referentes ao ultimo dia útil anterior à data da visita ao <i>site</i> , ou quando houver, da data da ultima atualização.
Despesas	O número do processo	Descrição do número do processo da prestação de contas apresentada anualmente, de acordo com a Lei Orçamentária.
	Discriminação do bem ou serviço	Conferir se os bens ou serviços adquiridos na geração da despesa estão discriminados.
	Identificação do processo licitatório	Quando houver processo licitatório, verificar se ele está identificado.
	Pessoa física ou jurídica beneficiária	Observar se o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica ou Pessoa Física (CNPJ/CPF) do beneficiário do ente que forneceu os bens ou serviços ao município está discriminado.
Receitas	Publicação de todas as receitas	Identificação da receita.

Fonte: dados da pesquisa (2016).

A LC 131/2009 contempla ainda em seu Art. 1º, incisos I e III, aspectos de incentivo a participação popular, realização de audiências públicas e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atendam o estabelecido pelo Poder Executivo da União. Por serem muito abrangentes e demandarem deslocamento físico ou envio de questionários aos responsáveis de cada uma das prefeituras, pela demora e demanda de recursos que não havia no momento, estes critérios foram excluídos da análise.

Uma vez estabelecidos os critérios, entre o período de 18 de Agosto a 06 de Setembro do ano de 2016, foram acessados os *sites* de cada uma das prefeituras dos 79 municípios, seguindo uma ordem alfabética, para verificar a existência de *links* de acesso às informações do Portal da Transparência. Daqueles que não fossem encontrados, os mesmos seria excluídos da análise. O único Portal que foi encontrado através de busca em *sites* de pesquisa foi o do município de Rio Negro, devido ao site oficial da prefeitura estar em manutenção nos dias 04



Florianópolis, 10 a 12 de Setembro de 2017

a 06 de Setembro de 2016. Sendo assim, todos os *sites* municipais foram encontrados os acessos, o que possibilitou a análise proposta em toda população.

Para organização dos dados, foi criada uma planilha no programa Excel, onde os municípios foram separados de acordo com a classificação (Tabela 1), e iniciou-se a verificação das informações disponíveis (Tabela 2). Para a mensuração, foi atribuída uma escala de 0 e 1. Para “critérios não atendidos” = “0”; e para “critérios atendidos” = “1”. Ao final do processo de observação, verticalmente houve uma soma para obter o quantitativo de atendimento dos critérios pela população dos municípios. Ou seja, se os 79 municípios atenderam (escala 1) aquele determinado critério. Ainda, de forma horizontal, se individualmente, o município atendeu a todos os critérios, que são 7.

4. Apresentação e análise dos dados

A análise dos dados que serão apresentados atendem a duas perspectivas. A primeira diz respeito a verificação do quantitativo de municípios que atenderam aos critérios. Ou seja, quantificar os municípios que atenderam a cada um dos 7 critérios propostos, em consonância à Lei da Transparência, LC 131/2009 e discutir acerca de qual foi o critério mais e menos atendido. Em seguida, será apresentada uma análise no que diz respeito à quantidade de critérios atendidos pelos municípios, e analisar o quantitativo de municípios que mais e menos atende às prerrogativas da Lei.

4.1 Avaliação dos pressupostos em atendimento à Lei da Transparência, LC 131/2009

Dos 79 municípios do MS, constatou-se que todos possuem um Portal da Transparência específico. A LC 131/2009 não obriga os municípios a disponibilizar um Portal. Obriga-os sim, a publicar estas informações em meios eletrônicos de acesso público. Este resultado indica que os municípios do MS atendem a prerrogativa de boas práticas, que diz respeito a concentração das informações pertinentes as receitas e as despesas serem apresentadas de forma separada de outras informações de outras naturezas, concentrá-las em um mesmo local, o que facilita a busca de informações específicas (CGU, 2010; Nazário et al., 2012).

A avaliação geral das informações encontradas nos sites está disposta na Tabela 3:

Tabela 3 - Quantitativo das informações contidas nos Portais da Transparência dos municípios

Critérios	Quantidade de Municípios que atendem ao critério	(%)
Cumprimento do Prazo	52	65,82%
Publicação em Tempo Real	35	44,30%
Nº do Processo	24	30,38%
Descrição de Bens/Serviços	62	78,48%
Processo Licitatório	59	74,68%
Beneficiário CNPJ/CPF	63	79,75%
Receitas	74	93,67%

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Quanto ao quesito **prazo** para cumprimento da Lei, dos municípios com mais de 100 mil habitantes, apenas Campo Grande o cumpriu. Para os municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, Nova Andradina foi o único. Para os municípios com menos de 50 mil habitantes, dos 71, 50 deles divulgou no prazo estipulado. Em um panorama geral, o aspecto prazo foi atendido por 52 municípios (65%). O aspecto **tempo real**, medido pela observação de haver ou não informações do dia anterior ao da consulta ao site, foi o aspecto com maior quantidade de imprecisão, apenas 35 municípios cumpriram a este critério (44%). Isto pode não apresentar fidedignamente a situação, pois há a possibilidade de que não houve realmente



Florianópolis, 10 a 12 de Setembro de 2017

movimentação, por mais que espera-se que sim, pois há muitos setores e necessidades diárias que precisam ser atendidas

As próximas observações, dizem respeito às informações relativas às **despesas**. Primeiramente, quanto ao **número de processo**, cerca de 30% (24 municípios) cumpriram. Quantitativamente, este critério foi o de menor percentual observado. Quanto a descrição dos **bens e serviços** adquiridos, 62 municípios atenderam a este critério (78%). Verificou-se ainda que, quando houve processo licitatório, se estava descrito seu respectivo número, o que foi cumprido por 72% dos casos (59 municípios). Outra informação exigida é a descrição do número do **CNPJ ou CPF** da entidade fornecedora, onde 63 municípios atenderam ao quesito (79%).

Quanto às **receitas**, foi observado se havia descrição delas dentro do período, sendo que 74 municípios (93%) destacaram suas receitas dentro de seus Portais. Dentre os critérios observados, as receitas obtiveram o maior percentual de atendimento.

Em síntese, é possível observar que a dificuldade em atender a legislação concentra-se nas despesas. O índice de publicação dos recursos incorporados, mesmo que não sendo o ideal de (100%), se aproxima do proposto (93%). Porém, já dentro da descrição das despesas o mesmo não ocorre, sendo que 20 (25%) municípios cumpriram integralmente aos quatro critérios relacionados à despesa. A saber: Campo Grande, Corumbá, Nova Andradina, Sidrolândia, Água Clara, Amambai, Aquidauana, Cassilândia, Corguinho, Coronel Sapucaia, Coxim, Eldorado, Figueirão, Glória de Dourados, Ladário, Miranda, Paraíso das Águas, Paranaíba, Rio Verde de Mato Grosso e São Gabriel do Oeste. Pode-se relacionar a esta posição o fato que, em relação às despesas é exigido um padrão mais rigoroso de publicação, com descrições mais específicas, enquanto que para as receitas o mesmo não ocorre.

4.2 Avaliação quantitativa do número de municípios que atendem aos critérios

A segunda análise realizada diz respeito ao quantitativo de municípios que atenderam a nenhum, um ou mais de um dos critérios analisados. Entende-se que esta observação avalia quais municípios apresentam maior ou menor interesse ou dificuldade em atender ao proposto pela Lei.

Primeiramente, 4 municípios (5,07%), todos com menos de 50 mil habitantes, não atenderam a nenhum dos critérios. Ao entrar no site destes 4 municípios foi verificado que os portais apresentavam as seguintes inconsistências: Douradina, apesar de estar disponível não exibe dados para nenhuma data ou categoria; Iguatemi, estava com problemas de acesso entre os dias 30 de Agosto a 01 de Setembro de 2016; Jaraguari, o site ao ser acessado apresenta apenas instruções que não podiam ser executadas; e, Nova Alvorada do Sul, que também se encontrava com problemas de acesso, retornando mensagem de erro entre os dias 03 a 06 de Setembro de 2016.

Nenhum município atendeu a apenas um critério. Municípios que atenderam a 2 dos 7 critérios proposto, estão na categoria com menos de 50 mil habitantes e, apesar de representarem uma melhora na quantidade de critérios atendidos, ainda mostram que uma parcela significativa da Lei não está sendo cumprida, visto que a Lei, em via de regra geral, deve ser cumprida em sua íntegra. Todos os cinco municípios pertencentes à este grupo cumpriram ao critério de publicação de receitas, sendo este o critério mais atendido em relação ao resultado global, os critérios que não foram atendidos por nenhum destes municípios foram: cumprimento de prazo, número de processo e identificação de processo licitatório.

Dos municípios que atenderam a 3 dos critérios, possuem menos de 50 mil habitantes, exceto Naviraí que está entre 50 e 100 mil. A quantidade de critérios atendidos é considerada baixa, pois não chega a representar metade do total. Novamente o critério de publicação de



Florianópolis, 10 a 12 de Setembro de 2017

receita é o mais atendido do grupo, seguido de cumprimento do prazo da Lei. Nenhum município deste grupo apresentou o número de processo na publicação das despesas.

A quantidade de municípios aumenta e a quantidade de critérios atendidos também (4 critérios atendidos). Neste ponto, mais da metade dos critérios foram relacionados positivamente nos Portais, e os municípios são de população menos a 50 mil, exceto Ponta Porã que possui entre 50 e 100 mil habitantes. A publicação das receitas seguida de identificação do beneficiário (CPF/CNPJ) e identificação de processo licitatório foram os critérios mais atendidos neste grupo, contudo nenhum município publicou o número de processo na discriminação das despesas.

Ao atender a 5 critérios, chega-se ao cumprimento de aproximadamente 70% do total avaliado, o que se considera uma parcela significativa. Os municípios são em maioria da categoria de menos de 50 mil habitantes e outros 3 da categoria acima de 100 mil. A partir daqui já é visto municípios com maior quantidade populacional, demonstrando que estes estão dentro da categoria de municípios que atenderam a uma parcela significativa das exigências da Lei da Transparência.

Os municípios que atenderam a 6 dos critérios são em maioria da categoria com menos de 50 mil habitantes com exceção de Sidrolândia que fica entre 50 e 100 mil. Nesta relação apenas um critério deixou de ser atendido. Em relação ao grupo de municípios que atenderam a 5 ou 6 critérios todos os 44 componentes publicaram as receitas e identificaram os processos licitatórios, e ainda 43 descreveram o bem fornecido na geração da despesa. O critério atendido pelo menor número de municípios do grupo foi o de número de processo da despesa, que também é o menor em relação ao atendimento global.

A síntese destes relatos está disposta na Tabela 4, que segue:

Tabela 4 - Número de municípios que atenderam a um ou mais critérios

Critérios atendidos	Número de municípios		Nome do município/Habitantes
	Absoluto	Relativo	
0 critérios	4	5,07%	Douradina (5.723); Iguatemi (15.637); Jaraguari (6.860); e, Nova Alvorada do Sul (19.656)
2 critérios	5	6,33%	Anaurilândia (8.844); Deodápolis (12.650); Itaquiraí (20.162); Jateí (4.038); e, Vicentina (6.027)
3 critérios	7	8,86%	Batayporã (11.208); Costa Rica (19.508); Maracaju (43.078); Mundo Novo (17.884); Naviraí (51.535); Rio Brilhante (34.776); e Sete Quedas (10.832)
4 critérios	11	13,92%	Alcinópolis (5.038); Angélica (10.149); Antonio João (8.679); Bodoquena (7.898); Chapadão do Sul (22.620); Japorã (8.567); Ponta Porã (86.717); Porto Murtinho (16.514); Rio Negro (4.910); Santa Rita do Rio Pardo (7.633); e Tacuru (11.035)
5 critérios	26	32,91%	Anastácio (24.748); Aral Moreira (11.399); Bandeirantes (6.771); Bataguassu (21.775); Bela Vista (24.113); Bonito (21.047); Caarapó (28.437); Corumbá (108.656); Coronel Sapucaia (14.815); Coxim (33.139); Dois Irmãos do Buriti (10.965); Dourados (212.870); Eldorado (12.128); Fátima do Sul (19.220); Guia Lopes da Laguna (10.136); Inocência (7.664); Ivinhema (22.928); Jardim (25.473); Miranda (27.104); Novo Horizonte do Sul (4.306); Paranhos (13.494); Ribas do Rio Pardo (23.167); Rochedo (5.252); Taquarussu (3.570); Terenos (19.914); e Três Lagoas (113.619).
6 critérios	18	22,79%	Água Clara (14.474); Aparecida do Taboado (24.414); Brasilândia (11.903); Camapuã (13.731); Caracol (5.838); Cassilândia (21.622); Corguinho (5.513); Glória de Dourados (9.992); Itaporã (22.896); Juti (6.399); Ladário (21.860); Laguna Carapã (7.017); Nioaque (14.233); Paraíso das Águas (5.150); Pedro Gomes (7.794); Sidrolândia (51.355); Selvíria (6.455); e, Sonora (17.483)
7 critérios	8	10,12%	Amambaí (37.590); Aquidauana (47.162); Campo Grande (853.622); Figueirão (3.012); Nova Andradina (50.873); Paranaíba (41.495); Rio Verde de Mato Grosso (19.462); e, São Gabriel do Oeste (24.982)

Fonte: Dados da pesquisa (2016)



Florianópolis, 10 a 12 de Setembro de 2017

Pode ser questionado, em relação à primeira expectativa formulada nesta pesquisa, se há alguma relação entre a quantidade de habitantes e uma maior adequação quanto ao cumprimento da Lei da Transparência. Os oito municípios que se destacaram positivamente e que cumpriram os sete quesitos propostos, apenas um município se encaixa na categoria acima de 100 mil habitantes, um que se enquadra entre 50 mil e 100 mil habitantes e que os seis demais, se enquadram na categoria com menos de 50 mil e, que a maioria dos municípios que atenderam as exigências da Lei são os que possuem quantitativo populacional menor, o que não pode ser considerado de forma irregular, uma vez que a maior parte dos municípios do Estado se encaixa nesta categoria, cerca de 90% do quantitativo total.

5. Considerações Finais

Após analisar todos os Portais é possível afirmar que esta pesquisa conseguiu não só atender seus objetivos, mas também se mostrou capaz em responder ao questionamento proposto. Sendo assim exposto: apenas oito municípios atenderam a todos os critérios propostos baseados na Lei Complementar 131 de 27 de Maio de 2009, e que a maioria, sendo sessenta e sete municípios, não cumpriram todos os critérios, atendendo apenas uma parcela deles, e que ainda quatro municípios se mostraram descumprir totalmente aos critérios, sendo assim, a maioria dos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul não cumprem o disposto pela LC 131/2009.

Quanto ao descumprimento, ficam sujeitos às sanções previstas pela Lei, que são descritas no § 3º do Artigo 23 da LC 101/2000, onde ficam impedidos de receber transferências voluntárias. Contudo, muito além da sanção prevista, o não cumprimento desta Lei acarreta a falta de informação necessária ao cidadão como agente participativo na tomada de decisão.

Os critérios que foram identificados como menos incidência quanto ao seu atendimento foram os de número de processo para a despesa e a publicação em tempo real. O número de processo é importante porque mostra dentro do processo de prestação de contas anual, dentro da Lei Orçamentária, o que está sendo realmente executado. Quanto à publicação em tempo real é necessário reafirmar sua importância quanto à utilidade da informação, que, ao se tornar obsoleta, não consegue atender ao tempo de trabalho de seus usuários, assim como descrito no *framework* de Eppler (2006, livre tradução), ou seja, perde sua real relevância no processo decisório.

O cenário atual demonstra que há necessidade de adequação na maior parte dos municípios, tanto para não sofrerem as sanções prevista nesta Lei, no que se refere à fiscalização, quanto para que haja uma maior disseminação de conhecimento e informação para os usuários deste serviço, isto porque a controladoria, dentro da contabilidade tem objetivo de assegurar informação hábil e útil para a tomada de decisão (usuários) e além de este ser um dos principais objetivos da criação dos Portais.

Para possíveis estudos posteriores a este, sugere-se que sejam descritos e verificados de forma mais específica e detalhada um quantitativo inferior de municípios, ou ainda cada um em sua unicidade. Estudar também o cumprimento integral de todos os critérios presentes na Lei da Transparência, ou ainda estudar os Portais de outras regiões do país e também os Portais que se reportem aos Estados brasileiros.



6. Referências

- Almeida, J. E. F. (2010). *Qualidade da informação contábil em ambientes competitivos*. (Tese de Doutorado). FEA/USP. São Paulo.
- Berberian, C. F. Q., Mello, P. J. S. M., & Camargo, R. M. P. (2014). Governo aberto: A tecnologia contribuindo para maior aproximação entre Estado e Sociedade. *Revista do TCU*, ano 46, n. 131, Set/Dez.
- Beuren, I. M. (2006). *Como Elaborar Trabalhos Monográficos Em Contabilidade: Teoria e Prática*. (3ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (18ª ed.). (1988). São Paulo: Saraiva.
- Carneiro, M. L. F., Maraschin, C., & Tarouco, L. M. R. (2004). Os domínios de aprendizagem e o papel do professor. *III Ciclo de Palestras sobre Novas Tecnologias na Educação*. CINTED/UFRGS.
- Castells, M. (2003). *A galáxia da internet: Reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. [Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Controladoria Geral da União - CGU*. (2016). Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>.
- Controladoria Geral da União - CGU*. (2013). Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (1ª ed.). Brasília.
- Controladoria Geral da União - CGU*. (2010). Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o Gestor Municipal. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (2ª ed.). Brasília.
- Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC*. (2016). CPC 00 (R1) - Estrutura conceitual para elaboração e divulgação de relatório Contábil-Financeiro. Disponível em <<http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=80>>.
- Denhardt, R. B. (2008). *Teoria geral de administração pública* [Tradução de Francisco Heidemann]. (5ª ed.). Florianópolis: ESAG/UDESC.
- Eppler, M. (2006). *Managing Information Quality: Increasing the Value of Information in Knowledge-intensive Products and Processes*. (2ª ed.). Berlin/Nova York: Springer.
- Evangelista, L. (2010). *Controle Social versus Transparência Pública: uma questão de cidadania*. (Artigo de especialização). Biblioteca digital do Tribunal de Contas da União - TCU. Brasília, DF.



Florianópolis, 10 a 12 de Setembro de 2017

- Fernandes, E. L. (2010). *Transparência e Controle Social: O Caso Do Conselho De Alimentação Escolar De Mato Grosso Do Sul*. *Biblioteca Digital ESAF*. Ministério da Fazenda. Brasília, DF.
- Flores, P. C. (2006). *Controladoria na Gestão Governamental*. (Artigo de especialização). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (4ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Guadagnin, A. (2011). *A transparência na gestão pública: Uma análise da sua concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo*. (Artigo de Graduação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O Lume, Repositório Digital da UFRGS, Porto Alegre.
- Holanda, V. B. (2002). *Controladoria governamental no contexto do governo eletrônico - uma modelagem utilizando o enfoque sistêmico e a pesquisa-ação na Coordenadoria de Controle Interno da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo*. (Tese de doutorado). USP, São Paulo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE*. (2016). Disponível em: <www.ibge.gov.br>.
- Matheus, R., Vaz, J. C., & Ribeiro, M. M. (2012). Dados Governamentais Abertos e o ciclo virtuoso de uso de dados e informações públicas para o controle social, melhoria dos serviços públicos e desenvolvimento da economia: Estudo de Caso da Cidade do Rio de Janeiro. *WTRANS, Workshop de Transparência em Sistemas da PUC*. São Paulo.
- Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality? *Public Administration Review*. Universidade Texas A&M. V. 62, p. 424-433, Texas, EUA.
- Nazário, D. C., Silva, P. F., & Rover, A. J. (2012). Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n. 6, p. 180-199.
- Peixe, B. C. S. (2009). *Finanças públicas: Controladoria governamental: Em busca do atendimento da lei de responsabilidade fiscal*. Curitiba: Juruá.
- Raminelli, F. P. (2014). Do Governo Eletrônico ao Governo Aberto: A Utilização dos sites de Redes Sociais pelo E-Gov Brasileiro na efetivação da Democracia Participativa. *XXIII Encontro Nacional do CONPEDI/UFSC*. Florianópolis.
- Rodrigues, S.L. (2011). Mídia, Informação e Transparência construindo a Cidadania Contra a Corrupção no Maranhão. *II Conferência Sul-Americana e VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã*. Belém.
- Rover, A. J., & RAMOS JUNIOR, H. S. (2005). O ato administrativo eletrônico sob a ótica do princípio de eficiência. *II Conferência Sul-Americana de Ciência e tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico – CONEGOV*. p. 33-44. Florianópolis.



7º CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS
7º CONGRESSO UFSC DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE
TRANSPARÊNCIA, CORRUPÇÃO E FRAUDES



Florianópolis, 10 a 12 de Setembro de 2017

United Nations and American Society for Public Administration. (2001). *Global Survey of E-government*. Nova York, EUA.

Weingartner, A. A. dos Santos. (2016). *Passado e presente em harmonia*. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br/a-historia-de-ms/>>, acesso em: Julho de 2016.