



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

GERSON JACINTO DE OLIVEIRA NETO

**ANÁLISE COMPARATIVA DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE
CARUARU – PE E CAMPINA GRANDE – PB, SOB O VIÉS DA
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.**

**SUMÉ - PB
2017**

GERSON JACINTO DE OLIVEIRA NETO

**ANÁLISE COMPARATIVA DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE
CARUARU – PE E CAMPINA GRANDE – PB, SOB O VIÉS DA
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Luiz Antônio Coêlho da Silva.

**SUMÉ - PB
2017**

O482a Oliveira Neto, Gerson Jacinto de.

Análise comparativa dos portais eletrônicos de Caruaru – PE e Campina Grande – PB, sob o viés da transparência pública. / Gerson Jacinto de Oliveira Neto. - Sumé - PB: [s.n], 2017.

39 f.

Orientador: Professor Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Transparência pública. 2. Lei de acesso à informação. 3. Portal eletrônico - transparência. 4. Campina Grande e Caruaru – Transparência. I. Título.

CDU: 35:004.78(045)

GERSON JACINTO DE OLIVEIRA NETO

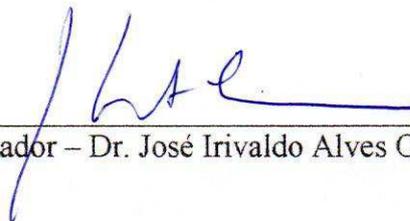
**ANÁLISE COMPARATIVA DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE
CARUARU – PE E CAMPINA GRANDE – PB, SOB O VIÉS DA
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Orientador – Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva



Prof. Examinador – Dr. José Ivaldo Alves Oliveira Silva



Prof. Examinador – Ms. Allan Gustavo Freire da Silva

Trabalho aprovado em: 06 de Setembro de 2017.

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho foi realizar um estudo comparativo sobre o grau de transparência dos portais eletrônicos dos municípios de Campina Grande, na Paraíba e Caruaru, em Pernambuco, bem como a realidade em vigência e adequações às normas vinculadas à transparência pública. Os objetivos específicos foram: contextualizar a gestão pública, enfatizando os instrumentos de controles públicos; Investigar sobre a transparência pública e a lei de acesso à informação, enfatizando os portais de transparência; Comparar os portais eletrônicos de Campina Grande-PB e Caruaru-PE, quanto às leis vigentes no quesito transparência (LAI, LRF e a Lei da Transparência) em 2017; e Sugerir melhorias para os portais eletrônicos de Campina Grande-PB e Caruaru-PE, considerando maior transparência e qualidade da informação pública. Este estudo classifica-se como descritivo, exploratório, de natureza qualitativa, através de análise documental e bibliográfica de autores da área, com um estudo de comparativo com os casos de Campina Grande/PB e de Caruaru/PE. Os resultados alcançados através deste estudo são que os portais eletrônicos da pesquisa necessitam passar por atualizações constantes na esfera contábil, financeira e administrativa, no intuito de disponibilizar de forma objetiva e clara as informações aos cidadãos. Conclui-se, portanto, que é fundamental que os portais eletrônicos de Caruaru e de Campina Grande fomentem o controle social e práticas democráticas de gestão.

Palavras-chave: Portais Eletrônicos. Transparência Pública. Controles Públicos.

ABSTRACT

The general objective of this work was to conduct a comparative study on the degree of transparency of the electronic portals of the municipalities of Campina Grande, Paraíba and Caruaru, in Pernambuco, as well as the current reality and adjustments to the norms related to public transparency. And as specific objectives: Contextualize public management, emphasizing the instruments of public controls; To investigate on public transparency and the law of access to information, emphasizing the portals of transparency; To compare the electronic portals of Campina Grande-PB and Caruaru-PE, regarding the laws in force on transparency (LAI, LRF and Transparency Law) in 2017; And Suggest improvement for the electronic portals of Campina Grande-PB and Caruaru-PE, considering greater transparency and quality of public information. This study is classified as descriptive, exploratory, of a qualitative nature, through documentary and bibliographic analysis of authors of the area, with a comparative study with the cases of Campina Grande/PB and Caruaru/PE. The results obtained through this study are that the electronic portals of the research need to undergo constant updates in the accounting, financial and administrative sphere, in order to make objective and clear information available to citizens. It is concluded, therefore, that it is fundamental that the electronic portals of Caruaru and Campina Grande foster social control and democratic management practices.

Key-words: Electronic Portals. Public Transparency. Public Controls

1 INTRODUÇÃO

Os assuntos relacionados à transparência na esfera pública tem sido uma das pautas norteadoras sobre a gestão pública contemporânea, no qual o acesso à informação está previsto como direito do cidadão e dever do Estado, em que a sociedade e suas respectivas instituições representativas tem instigado o debate por meio de manifestações e debates, assim como mediante os trabalhos acadêmicos relacionados ao tema.

A promoção de ações cada vez mais transparentes na administração pública tem alcançado um grau positivo de notoriedade por conta dos avanços tecnológicos, a acessibilidade da comunicação entre as instituições públicas e o cidadão é vista como possível devido as leis e mecanismos institucionais instaurados nas últimas décadas.

Está claro na Constituição Federal de 1988 que existem princípios administrativos norteadores para a melhor condução da coisa pública, onde está elencado diversas regras de conduta ética, mais especificamente, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (L.I.M.P.E). Portanto, já naquele período de 1988 a Constituição enfatizava no inciso XXXII-I, do art 5º, que todas as entidades que compõe a estrutura da administração pública brasileira deveriam disponibilizar informações aos que demonstrarem interesse (BRASIL, 1988).

A respeito do direito garantido aos cidadãos de ter acesso às informações dos órgãos públicos é baseado no princípio da publicidade, pois todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a administração que o realiza. No entanto, é valido ressaltar que o debate que engloba a temática da transparência se complementa ao princípio da publicidade, na medida em que a informação disponibilizada ao cidadão deve estar expressa em linguagem clara e objetiva, caso contrário, se aquela informação não for compreensível ao cidadão acaba-se tornando incompreensível.

Desde então surgiu mecanismos legais com a finalidade de fortalecer o conjunto de ações públicas visando maior índice de transparência nas instituições públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um exemplo destaque salutar o debate na finalidade de instigar o acompanhamento da população, ao passo que todos os órgãos devem divulgar a maior quantidade de informações possíveis de acordo com esta LC nº. 101/2000 com o objetivo de fortalecer o acompanhamento da sociedade civil sobre como encontra-se as contas públicas.

Mais adiante outros avanços normativos entraram em vigência, como, por exemplo, a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09), e, mais recentemente, a Lei de Acesso

à Informação - LAI (Lei nº 12.527/11). Na prática, foi concedido ao cidadão por meio da LC nº 131/2009 o poder democrático de cobrar do poder público a disponibilização de informações detalhadas, em tempo real, sobre a execução orçamentária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (MARIA, 2017)

Novas responsabilidades surgiram com a publicação da Lei nº 12.527/11 no que tange à necessidade da prestação de contas por parte do poder público e regulamenta o direito constitucional dos cidadãos mediante a criação de mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, com prazo estabelecido, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

Para que essa série de fatores ocorram efetivamente, a gestão deve ser permeada por ações e instrumentos capazes de dar notoriedade por intermédio de um controle interno eficaz e eficiente a fim de promover a efetividade operacional, estimulando pelo cumprimento das normas prezando sempre pela *accountability* de maneira horizontal e vertical, e de frear a corrupção, fator considerado um dos maiores gargalos da gestão da coisa pública no País. Além destas formas de controle ainda temos o controle externo (tribunais de contas) e o controle social (feito pela população) para melhorar o gerenciamento dos recursos públicos e das demandas sociais.

O campo de análise da pesquisa restringe-se aos portais eletrônicos de Campina Grande/PB e de Caruaru/PE em 2017, analisando a forma de detalhamento da transparência pública para verificar o cumprimento das legislações vigentes.

Neste contexto, o problema central desta pesquisa é: **Quais os indicadores que podem analisar os portais eletrônicos das prefeituras de Campina Grande e Caruaru quanto ao grau de transparência pública?**

Tendo em vista os fatos apresentados, o objetivo geral deste trabalho é de realizar um estudo comparativo sobre o grau de transparência dos portais eletrônicos dos municípios de Campina Grande/PB e Caruaru/PE, bem como a realidade em vigência e adequações às normas vinculadas à transparência pública. E como objetivos específicos: 1. Contextualizar a gestão pública, enfatizando os instrumentos de controles públicos; 2. Investigar sobre a transparência pública e a lei de acesso à informação, enfatizando os portais de transparência; 3. Comparar os portais eletrônicos de Campina Grande/PB e Caruaru/PE, quanto às leis vigentes no quesito transparência (LAI, LRF e a Lei da Transparência) em 2017; e 4. Sugerir melhorias para os portais eletrônicos de Campina Grande e Caruaru, considerando maior transparência e qualidade da informação pública.

Este estudo classifica-se como descritivo, exploratório, de natureza qualitativa, através de análise documental e bibliográfica de autores da área, com um estudo de comparativo com os casos de Campina Grande/PB e de Caruaru/PE.

Vale ressaltar que este artigo é importante para que possa servir de ferramenta para gestores com o objetivo de criar mecanismos e ações visando a melhor alocação dos recursos, e demonstrar por meio do estudo o comprometimento social dos órgãos públicos, de tal forma que as informações disponibilizadas sejam acessíveis a qualquer cidadão que tenha interesse em ter acesso as mesmas, ofertando dados que torne possível a opinião pública quanto aos rumos das políticas públicas no Brasil. E interessante também para o pesquisador, enquanto futuro gestor público e pesquisador de instrumentos de melhoria da gestão pública, no intuito de mitigar a corrupção e a falta de profissionalização no serviço público.

2 GESTÃO PÚBLICA E SEUS INSTRUMENTOS DE CONTROLE

Desde o final de 1980 o Brasil buscou, com a abertura de mercado, mecanismos e métodos que preparassem e atualizassem as empresas e o serviço público com relação à qualidade, controle e produtividade. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 estabelecendo diversas normas e princípios regentes da Administração Pública com a finalidade de nortear os gestores e obter uma gestão focada em resultados com ações transparentes, de maneira eficiente e eficaz.

Segundo Gonçalves (2011), nas últimas duas décadas, tem-se observado mudanças significativas que vem garantindo novas perspectivas às sociedades, no campo das políticas públicas, culturais e sociais. A Administração Pública, que era vista como uma ação ineficaz na prestação de serviços para a comunidade, sobretudo pela carga burocrática, mediante essas mudanças demandadas pela sociedade, tem buscado a implementação de ações menos burocráticas e mais gerenciais no campo da gestão pública buscando-se resultados satisfatórios.

Quanto ao conceito de gestão pública, cada vez mais debatido na academia e em espaços públicos, Chaves (2011, p. 3), compreende este conceito, como:

A Gestão pública consiste na execução organizada de uma série de atividades meio e atividades fim dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública, com o objetivo de atender de forma satisfatória a prestação de serviços indispensáveis à sociedade. No plano federal, em especial no âmbito do Poder Executivo, essas atividades foram consolidadas de forma sistêmica, abrangendo as funções de planejamento, orçamento, contabilidade e controle, que denominamos de Sistemas de Atividades Orçamentário-Financeiras.

As atividades da área meio são executadas pelos órgãos e entidades e estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos controles públicos (controle interno, externo e social) e as da área fim configuram a atuação operacional. Assim, a administração pública visa atingir as demandas da sociedade pelo conjunto de atividades fim e meio.

Essa nova forma de gerir a coisa pública permitiu ao gestor facilitar os processos na busca de um serviço mais qualificado e eficiente sem causar prejuízo aos princípios fundamentais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade - LIMPE), fortalecendo assim, de forma segura, os direitos fundamentais na consolidação efetiva da cidadania e dos valores públicos, que juntamente com os controles públicos, especificamente o controle social podem melhorar a qualidade dos gastos públicos, e por consequência, o bem-estar da população em geral.

2.1 CONTROLE SOCIAL

O controle social é visto como a participação do cidadão no monitoramento e controle nos atos de interesse coletivo na gestão pública, no qual está previsto na Constituição Federal de 1988 em diversos artigos a participação popular nas decisões políticas da nação. A exemplo, o parágrafo único do art. 1º trata do principal fundamento desta participação: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988). Os representantes eleitos pelo povo devem trazer aos debates, ações e sugestões de políticas públicas os anseios do povo que o elegeu.

Portanto, diante das vias de participação democrática, é nas urnas que o cidadão pode expressar através do sufrágio do voto a aprovação ou não de um ator político exercendo sua cidadania.

O controle social na gestão pública representa uma importante ferramenta de fortalecimento da democracia, pois visa à fiscalização, o controle e o monitoramento das ações desenvolvidas pela Administração Pública, contribuindo para a prevenção e combate à corrupção. (MATIAS PEREIRA, 2010).

Existe muitas maneiras do cidadão participar e contribuir aproximando-se da gestão, como no caso dos conselhos gestores de políticas públicas, conferências, mesas de diálogo, fóruns de debates, audiências públicas e orçamentos participativos que fortalecem a participação democrática na tomada de decisões, na implantação e monitoramento das políticas públicas. Têm-se ainda, os observatórios de gestão pública que são organismos

independentes, que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa, podendo ser intituladas também de organizações não governamentais (ONGs).

Têm-se, portanto, que este controle social realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público contribui para uma ação voltada ao atendimento dos interesses da sociedade civil com a ausência da influência das autoridades governamentais. Um órgão formado por apenas representantes da sociedade civil possui um conhecimento maior sobre as reais necessidades da população, seus anseios e perspectivas. O fato do observatório social ser formado exclusivamente por representante da sociedade civil o diferencia dos outros mecanismos de controle social. (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

É de fundamental importância que cada cidadão assuma a tarefa de participar de gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público e suas alocações em termos de demandas sociais. A Controladoria-Geral da União (CGU) é um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado Brasileiro e do número muito grande de municípios que possui (5.560), a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2017).

Assim sendo, como forma de orientar e incentivar o controle social mediante envolvimento direto do cidadão, foi desenvolvido pela CGU o Programa intitulado “Olho Vivo no Dinheiro Público”, que foi iniciado em 2004 e que busca a interação entre os analistas da CGU e a sociedade por meio de oficinas de capacitação, com linguagem simples, de forma que todo cidadão através do conhecimento adquirido possa contribuir e orientar a administração a adotar medidas que atendam ao interesse público, avaliando a qualidade do serviço público, servindo de controle social para melhorar os controles internos da administração, e participando ativamente de como o dinheiro público está sendo aplicado pela gestão.

2.2 CONTROLE INTERNO

A Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964, abordou a questão do controle interno no Brasil e o controle da execução orçamentária realizada pelo Poder Executivo, como forma de cuidar da regularidade da execução orçamentária (auditoria financeira), dos resultados

alcançados pela gestão (auditoria operacional) e apoiar o controle externo, tornando-se um marco nos controles públicos e na forma de atuação do gestor, que agora passaria a ter suas ações e metas mais fiscalizadas.

O artigo 81 do Decreto-Lei nº 200/1967, definiu de forma categórica que todo ordenador de despesa estaria sujeito à tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e “verificada pelo órgão de auditoria interna” antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas.

Na administração pública, o controle interno oferece ao gestor público subsídios para garantir o funcionamento das atividades administrativas, otimizando os recursos através da utilização de métodos, técnicas e normas, evitando assim, que ocorra durante os processos administrativos problemas que possam prejudicar a gestão. Castro apresenta uma definição de controle interno para a área pública:

O controle interno compreende o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes (CASTRO, 2013, p. 360).

Os atos praticados pelos agentes públicos devem estar respaldados no comprometimento com a lei, resultando em informações seguras, ou seja, que as informações produzidas sejam confiáveis, pois estas devem estar disponibilizadas pelos diversos segmentos da instituição, sendo de responsabilidade do gestor público fazer estes controles e planejamentos (CASTRO, 2013).

E, nesse ponto, destaca-se, sobremaneira, um sistema de controle interno que contribui diretamente na observância dos princípios basilares na atuação dos membros envolvidos na Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e que demonstre as informações contábeis e gerenciais apropriadas, relevantes e verídicas, de modo a atender aos prazos e limites estabelecidos pela Lei, considerando ainda o controle externo e a accountability na prestação de contas efetiva.

2.3 CONTROLE EXTERNO

O controle externo faz-se necessário para garantir a sociedade que os recursos públicos sejam aplicados corretamente, delegando a outros poderes a tarefa de fiscalizar as ações desenvolvidas pela administração pública, a exemplo: o Poder Legislativo, através dos

parlamentares (incumbidos de representar aos interesses da sociedade), e o Poder Judiciário, por meio da atuação do Tribunal de contas e Ministério Público, que são devidamente protegidos legalmente para agir mediante a orientação, fiscalização e punição.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

Observa-se assim, que toda pessoa que lida com o dinheiro público necessita prestar contas e gerenciar os recursos da maneira mais transparente e preocupada com sua alocação perfeita.

Entre as competências do Tribunal de Contas para a execução técnica do controle externo previstas no art. 71 da CF de 1988, estão a de:

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Portanto, tem-se os Tribunais de Contas como instituições autônomas de atuação fundamental na sustentação dos processos democráticos, através do auxílio ao Poder Legislativo na fiscalização e na defesa da boa aplicação dos recursos públicos.

No âmbito municipal, a CF/88 prevê no art. 31 que “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, na forma da lei, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, o controle externo e interno tem por finalidade fazer com que a gestão atenda os resultados, aplicando os recursos de maneira eficiente, eficaz e efetiva, propiciando melhoria da *accountability* e sua prestação de contas.

2.4 ACCOUNTABILITY

A democracia conforme se entende hoje, assenta-se no exercício do poder soberano pelo povo e na extensão dos direitos de cidadania a todos os indivíduos. Se, anteriormente, os soberanos eram os detentores do poder absoluto sobre seus súditos e somente respondiam por seus atos perante Deus, os representantes políticos nos estados modernos devem responder por seus atos perante o povo que os escolheu. Numa democracia, o voto dado a um representante político não lhe concede poder soberano, mas, tão somente, a obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo (BOBBIO, 2007).

No entanto, se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize. Buscando uma compreensão melhor do conceito de *accountability*, Pinho e Sacramento, concluíram:

Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (PINHO & SACRAMENTO, 2008, p. 2).

Neste contexto, entende-se que o conceito de *accountability* ainda está em construção, mas que já carrega em si preocupações com a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização do gestor, para que assim se tenha uma gestão mais técnica e profissional quanto ao trato dos recursos públicos.

Segundo Schendler (1999), três pontos são identificados como indispensáveis para a eficácia da *accountability* (vertical ou horizontal): informação, justificação e punição. No caso da informação e justificação trata-se da obrigação dos atores políticos de atualizar, explicar e responder perante as suas escolhas enquanto agente público à sociedade mediante o controle social (*accountability* vertical), ou seja, pressupõe uma ação entre desiguais. Quanto à punição do gestor público, esta pode ocorrer em caso de descumprimento de normas e leis, acarretamento muitas vezes em reprovação de contas públicas, multas, advertências, cassação de mandatos públicos e até prisões.

A *accountability* horizontal, ocorre quando há a mútua fiscalização entre os poderes (sistema de freios e contrapesos), representada por meio dos órgãos de controle, a exemplo dos tribunais de contas ou controladorias gerais e agencias fiscalizadoras – presume-se uma

ação entre iguais. Essa *accountability* corresponde à “transparência das ações da gestão pública em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las” (BORBBIO, 2007). Isto é, a *accountability* deve tratar de forma transparente as ações do governante para que não sofra punições pelos órgãos de controle externo.

E, nesse ponto, destaca-se, sobremaneira, que a efetividade da aplicação da *accountability* depende não apenas de agências ou órgãos de controle isolados lidando com questões específicas, mas de uma rede dessas agências, uma vez que, normalmente, as decisões são tomadas pelos tribunais ou, em caso de *impeachment*, pelos legisladores, reconhecendo a possibilidade de violação da *accountability* horizontal, através da usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra (BOBBIO, 2007).

2.5 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL

A Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, rompeu com o período da velha ordem constitucional propagada pelas ações da ditadura militar, inaugurando no Brasil uma nova ordem constitucional com a implementação do Estado Democrático de Direito. Assim sendo, demonstrou acentuada preocupação com a gestão da res (coisa) pública, ao estampar, na Carta Constitucional, vários comandos de observação obrigatória pelos gestores públicos, como a implantação de sistemas de controle interno (fiscalizações e auditorias internas) e sistema de controle externo (Tribunais de Contas, Poder Legislativo, etc.).

No art. 37 da CF de 1988 são expostos uma série de princípios regentes da administração pública; entre eles, vale ressaltar, o princípio da publicidade que exige a transparência da atividade administrativa como um todo. Antes mesmo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar Nº 101/2000 – LRF) estava previsto na Carta Magna de 1988, no art. 5º e inciso XXXIII, o direito de todos a receberem dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, veja-se, portanto, a letra constitucional:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Cabe ao gestor público atuar a favor do interesse coletivo, dedicando-se profissionalmente para que os resultados sejam os melhores e sustentáveis possíveis frente as

demandas sociais, zelando sempre pela coisa pública, assim como faria caso estivesse na iniciativa privada para atingir aos seus interesses, até porque no estado democrático de direito as ações e a gestão pública não podem prescindir do princípio constitucional da publicidade, corolário da transparência.

No ano de 1998, publicou-se a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de “*homepage*” na “*Internet*”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações. Esses avanços na tecnologia da informação do governo oferecem oportunidade de integrar bases de dados e recursos de forma a facilitar e simplificar o acesso ao público (COGLIANESE et al, 2009).

Os mecanismos de transparência da gestão fiscal são estabelecidos e assegurados pela lei supracitada o mais amplo caminho de divulgação, inclusive nos portais eletrônicos de acesso público, até mesmo para conhecimentos dos gestores e da sociedade em geral, estão arrolados no art. 48, caput, da LRF e são: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e, as versões simplificadas dos aludidos documentos (LRF, 2000).

A LRF, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 (LEI DA TRANSPARÊNCIA), no parágrafo único do art. 48, prevê que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, às lei de diretrizes orçamentárias (LOA) e os orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5.1 Transparência Pública

O estímulo à transparência e o acesso à informação são essenciais para o desenvolvimento de uma administração mais sofisticada e moderna, através da ampla divulgação das ações governamentais espera-se que resulte em avanços institucionais, além da consolidação do sistema democrático brasileiro, assim como no desenvolvimento das noções de cidadania. Outro fator que se pode destacar é que os mecanismos da transparência na esfera pública são vistos com bons olhos pelos órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de

Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Ministério Público (MP), como um método eficaz de prevenção aos casos de corrupção. Os portais eletrônicos de transparência são exemplos práticos de controle e gerenciamento da transparência, contendo diversas informações sobre os registros contábeis, administrativos e financeiros das instituições da administração pública direta e indireta.

Vale lembrar que o objetivo geral deste trabalho é de realizar um estudo comparativo sobre o grau de transparência dos portais eletrônicos dos municípios de Campina Grande-PB e Caruaru-PE, bem como a realidade em vigência e adequações às normas vinculadas à transparência pública, que serão tratados em tópicos específicos.

2.5.2 Portais Eletrônicos da Transparência

No ano de 2004 foi criado pelo Governo Federal o primeiro Portal da Transparência, o qual foi considerado uma ação pioneira no mundo naquele período. “O Portal da Transparência foi criado e implementado com o objetivo de promover e incrementar a transparência dos gastos públicos do Governo Federal e de estimular a participação e o controle social” (CGU, 2011, p. 44).

O Portal da Transparência tem por finalidade disponibilizar informações detalhadas sobre a execução orçamentaria e financeira do Governo Federal. No Portal, é possível que qualquer cidadão que tenha interesse em acompanhar os dados sobre os repasses de verbas (o valor recebido, a data do recebimento e qual sua destinação) federais aos municípios, como também as receitas e despesas realizadas no âmbito do Poder Executivo Federal. A universalidade das informações contidas nos Portais da Transparência, de acordo com a Portaria Interministerial n° 140/2006, mais especificamente, no artigo 16, determina que:

As informações (do Portal da Transparência) serão apresentadas de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática (BRASIL, 2006).

Isto é, os Portais da Transparência devem utilizar-se de linguagem simples e objetiva, com a disponibilização de um glossário com as definições dos termos técnicos contidos na apresentação das informações, para que qualquer cidadão possa ter acesso de compreensão sobre os dados contábeis e financeiros nele expostos.

Diante do fato de que a iniciativa de criação dos portais eletrônicos de transparência obteve êxito, optou-se por expandir esta ideia para os demais entes federados (Estados,

Distrito Federal e Municípios). Baseando-se nos princípios da publicidade na finalidade de moralizar e facilitar a fiscalização dos gastos públicos foi promulgada a Lei Complementar nº131, em 27 de maio de 2009, que inseriu na Lei de Responsabilidade Fiscal normas voltadas à disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2011).

De acordo com o art. 73-B inserido na Lei Complementar nº 131/2009, a União, o Distrito Federal, os Estados, todas as capitais e os municípios com mais de cinquenta mil habitantes são obrigados a manter o que se convencionou a denominar de portal da transparência, de forma a cumprir as exigências de acessibilidade à informação dos gastos públicos. Sendo assim, a partir de 2013 por força do mesmo dispositivo legal, todos os municípios brasileiros, sem exceção, deveriam possuir um portal da transparência.

Para regulamentar os padrões mínimos de qualidade a serem utilizados nos portais da transparência foi editado o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, os quais deverão permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima estabelecida neste Decreto, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade (BRASIL, 2011). No §2º do art. 2º do referenciado Decreto temos o conceito de vários termos nele recorrentes, como também na LRF:

I - Sistema integrado: as soluções de tecnologia da informação que, no todo ou em parte, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação;

II - Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;

III - Meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso;

IV - Unidade gestora: a unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual (BRASIL, 2011d).

Ademais, o Decreto nº 7.185/2010 determina em seu art. 7º as informações mínimas que devem ser expostas nos portais da transparência no que concerne a despesa e receita pública:

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico

que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2011).

Portanto, para atender as exigências legais os portais de transparência devem conter no mínimo os itens dispostos nos art. 2º e 7º do Decreto nº 7.185/2010.

Sendo assim, percebe-se que o mecanismo dos portais eletrônicos utilizados como um meio de acessibilidade das informações dos entes públicos propicia uma maior transparência da gestão pública, além de fortalecer o acesso à informação.

2.6 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A lei nº 12.527/11, Lei de Acesso à Informação (LAI), é um avanço em matéria de transparência e tratamento de dados referentes às informações públicas e do serviço de informações ao cidadão, ao possibilitar que “qualquer interessado” possa ter acesso rápido e fácil a informações oriundas de órgãos públicos, sendo os seus dispositivos aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 1º - Parágrafo único - Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - Os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público;

II - As autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas às entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública (...).

Assim, todo indivíduo interessado, inclusive as pessoas jurídicas, podem solicitar informações referentes às ações de governo diretamente ao órgão público de interesse sem a necessidade de motivação do pedido e nem mesmo dizer o que pretende fazer com tal informação, bastando somente a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

O artigo 10, § 2º da LAI prevê que o acesso as informações de interesse público devem possibilitar através de alternativas de encaminhamento de pedidos por meio de pontos eletrônicos oficiais na Internet, o que torna o processo de requerimento de informações mais eficiente, acessível e econômico.

Com as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação, em especial a Internet, o dever de transparência passiva do Estado, mecanismo pelo qual o cidadão pede acesso a informações, pode ser amplamente utilizado pelo poder público, garantindo-se respostas mais ágeis e menos burocratizadas.

Vale destacar que a Constituição Federal de 1988 alterou o paradigma até então existente no cenário brasileiro, tornando como regra a cultura do acesso e o sigilo como exceção, conforme artigo 5º “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Ou seja, o Estado deve fornecer todas as informações solicitadas pelos cidadãos, tornando sua gestão mais democrática e objetiva possível.

Segundo a nova Lei, a cultura do acesso envolve tanto o atendimento das demandas que são formuladas pela população (transparência passiva do órgão público), quanto o dever ao Estado disponibilizar informações de interesse social (transparência ativa), consoante esclarece Martins (2000, p. 10):

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos.

Para tanto, ao estabelecer em seu artigo 8º (LAI) que o Estado deve promover a divulgação espontânea de informações de interesse público, consolidando assim a transparência ativa. Por outro lado, visando efetivar a transparência passiva, a Lei nº

12.527/2011 estabeleceu que os órgãos e entidades do Poder Público devam criar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o qual, segundo o artigo 9º possui os seguintes propósitos:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Dessa forma, destaca-se o avanço na utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação, o qual aumentou a capacidade de a população fiscalizar o poder público e participar dos processos de tomada de decisão. Com isso, a informação se tornou ainda mais importante para os cidadãos, pelo respeito do direito de acesso à informação. Isso porque, o formato digital promove uma maior visibilidade, possibilitando indiretamente maior grau de transparência e de controle social sobre aquilo que está sendo feito pela gestão pública (PINHEIRO, 2013).

Considerando a importância do acesso à informação para a prevenção de ações de corrupção no país, serve de estímulo para o gestor público comprometido com os interesses da sociedade, a agir com prudência e sempre respaldado nas leis, estabelecendo dessa forma características de uma gestão ágil e que facilite o acesso do conteúdo a qualquer cidadão que se demonstrar interessado em saber ações, programas e resultados de administração pública, contribuindo desta maneira para o êxito de uma gestão inclusiva, democrática e eficiente.

No tópico seguinte tratou-se dos procedimentos metodológicos adotados para a averiguação dos objetivos propostos neste artigo científico.

3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo analítico e comparativo sobre a publicidade da execução financeira e orçamentária por meio dos portais da transparência dos municípios de Caruaru/PE e Campina Grande/PB. Logo, um estudo de caso, com comparações e análises de forma qualitativa.

Este artigo apresenta aspectos de uma pesquisa do tipo exploratória e descritiva, tendo em vista que sua finalidade é de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno (ZANELLA, 2009).

Com características de um estudo bibliográfico e documental, pois foi preciso a realização de sucessivas leituras existentes na literatura da área para garantir embasamento

teórico ao estudo e a coleta de dados das informações que constam nos portais eletrônicos dos municípios estudados, tendo como finalidade a identificação do índice de transparência de cada portal analisado (ZANELLA, 2009).

Sobre o método de estudo adotado foi o indutivo, realizada através da observação de cada portal da transparência dos municípios acompanhados neste estudo. Busca-se descobrir a relação entre eles por meio da comparação para generalizar o cumprimento das exigências legais (MARCONI; LAKATOS, 2004).

Em relação aos objetivos da pesquisa, refere-se a um modelo explicativo, levando em consideração o fato que o estudo se concentra em analisar o acesso às informações e a transparência pública nos portais estudados. Gil (2002, p. 42) define esta pesquisa como sendo “pesquisas que tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse é tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”. Em que se analisa de forma aprofundada e com detalhes a realidade estudada, para verificar a compreensão dos fatos.

A coleta dos dados que são disponibilizados nos portais eletrônicos (ver apêndices) da transparência dos municípios analisados nesse artigo entre o mês de julho e agosto de 2017. Vale ressaltar que não houve dificuldade em ter acesso as *homepages* das prefeituras municipais, em que foi utilizado como plataforma de pesquisa o Google (www.google.com.br), sendo que em ambos os casos a plataforma disponibilizou imediatamente os portais na primeira página de resultados.

Depois de realizada coleta e a análise das informações mediante ótica do pesquisador nos *websites*, utilizou-se tabelas como instrumento para a comparação entre as *homepages* na finalidade de saber se os portais respeitam os parâmetros e requisitos mínimos das leis em vigência analisadas neste artigo.

4 LOCAL DE ESTUDO

Geograficamente, os locais de estudo são Caruaru/PE e Campina Grande/PB, descritos a seguir. No entanto, a análise foi feita em seus portais eletrônicos detalhados em tópico específico. Caruaru é o município mais populoso do interior de Pernambuco, com uma população residente de 289.086 habitantes, conforme dados do IBGE, relativos ao ano de 2009, que vivem numa área territorial de 921 Km². Caruaru destaca-se como o mais importante pólo econômico, médico-hospitalar, acadêmico, cultural e turístico do Agreste (Mapa 1).

Mapa 1 - Município de Caruaru



Fonte: google maps (2017)

A cidade abriga um dos mais importantes entrepostos comerciais do Nordeste e tem no Alto do Moura o Maior Centro de Artes Figurativas da América Latina, título este concedido pela Unesco, como reconhecimento de uma história iniciada na década de 1940 do século passado. Caruaru há muitos anos, se destaca por realizar a principal e maior festa de São João no Estado de Pernambuco e está entre as maiores do Nordeste.

O município de Campina Grande localizado no Estado da Paraíba, de acordo com estimativas de 2010, divulgadas pelo IBGE, tem uma população residente de 385.276 habitantes, que vivem numa área territorial de 593,023 Km². Campina Grande é considerado um dos principais centros industriais da Região Nordeste, localizado no semiárido, sendo a segunda cidade mais populosa no Estado, depois da capital. Também se destaca por ser polo acadêmico (contando com 16 instituições, sendo três delas públicas, sendo assim proporcionalmente a cidade com mais universidades no Brasil), médico, cultural e turístico (Ver Mapa 02).

Mapa 2 - Município de Campina Grande



Fonte: google maps (2017).

Historicamente, Campina Grande tem um papel importante como pólo disseminador da cultura nordestina, a exemplo dos cantadores de viola, emboladores de coco e poetas populares em geral. Outro fator de relevância cultural e econômica é a tradicional festa (São João) realizada durante todo o mês de julho sendo uma das maiores realizadas em todo o Brasil.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS OBTIDOS NOS PORTAIS DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE CARUARU/PE E CAMPINA GRANDE/PB

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa online para verificar se as Prefeituras dos municípios de Caruaru/PE e Campina Grande/PB estavam com os sites oficiais funcionando e atualizados. Sendo que estão disponíveis nos respectivos endereços:

- Caruaru - <https://www.caruaru.pe.gov.br/>
- Campina Grande - <http://pmcg.org.br/>

O art. 48 da LRF preconiza que a divulgação seja dada de maneira ampla, de modo que na regulamentação dada pelo Decreto nº 7.185/2010, no seu Art. 2º, 2, III, é vedada a exigência de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso, no caso do portal da transparência da Prefeitura de Campina Grande que exige a identificação do usuário solicitando o nome e CPF para que possa ter acesso a determinadas informações disponibilizadas naquela plataforma.

5.1 ENDEREÇO ELETRÔNICO DA PREFEITURA DE CARUARU/PE

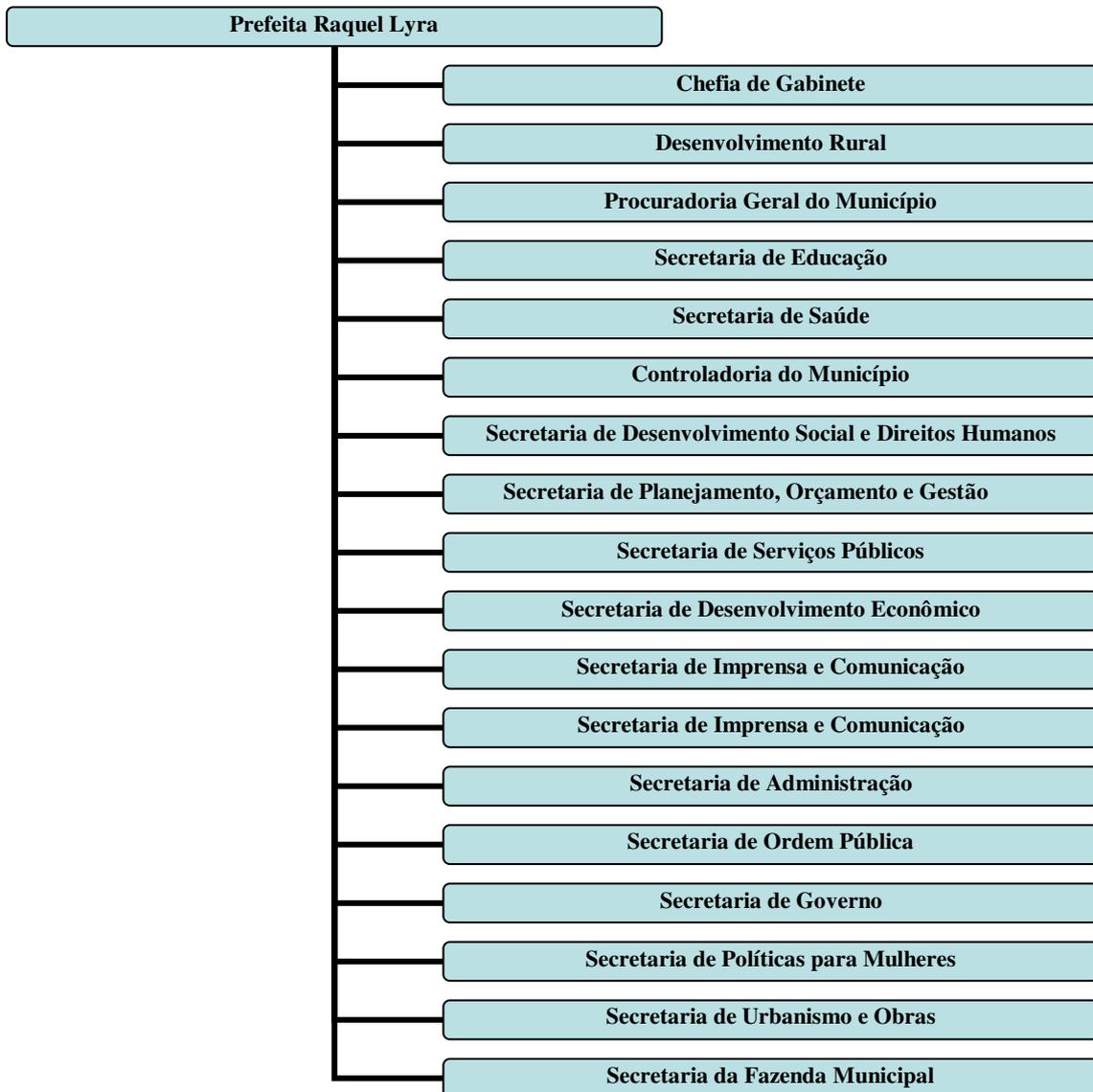
No endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Caruaru diversas informações estão disponibilizadas para o internauta que tenha interesse em se atualizar e tomar conhecimento sobre as ações, serviços, a composição do quadro técnico (secretarias), as entidades, portal de transparência, dentre outras informações sobre o Município. Neste contexto de utilização da internet, Rosini & Palsimaro (2014), diz que estes usuários precisam no mínimo da compreensão de várias culturas, buscando uma maior motivação para a participação ativa.

O *layout* do site apresenta boa navegabilidade, dado que as informações estão postas de maneira direta e objetiva. A página tem um aspecto limpo, sem muitas figuras ou ícones que sobrecarreguem a visão ou percepção do processamento das informações disponibilizadas.

Em relação ao conteúdo disponibilizado no portal, destaca-se que as informações propositivas são trazidas ao conhecimento do internauta com manchetes que ocupam o espaço central do site, com matérias agradáveis de ler devido à linguagem atrativa e textos curtos. Já a área de serviços online que oferece ao cidadão a praticidade do acesso a alguns serviços, a exemplo de consulta de exames, 2ª via do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), impressão de contracheques, rastreamentos de servidores, além de outros serviços informativos.

As secretarias do município, conforme pode ser consultado no organograma 01, tem as informações disponibilizadas no *website* sobre o horário, contato e o local de funcionamento, das ações fornecidas e os departamentos, destacando, inclusive, a fotografia e o curriculum do secretário de cada pasta.

Organograma 01 - Composição das secretarias de Caruaru/PE



Fonte: Elaboração própria, baseada no *website* da prefeitura municipal de caruaru (2017).

No entanto, dois fatores podem ser destacados, por se diferenciar do outro portal que também será instrumento de pesquisa neste estudo, os quais são: o programa Juntos pela segurança e outro local com informações sobre o município. O programa “JUNTOS PELA SEGURANÇA” está disponível na página principal e dá acesso a outro portal em que o cidadão pode contribuir através de sugestões, críticas e alternativas, com o objetivo de

incentivar a participação popular para o desenvolvimento de uma política pública voltada para a definição do papel do município, enquanto poder público na ordem pública.

Também conta com um espaço no site que disponibiliza ao cidadão local ou turista interessado os principais pontos turísticos, festas, dentre outras informações relevantes sobre o município e a sua história.

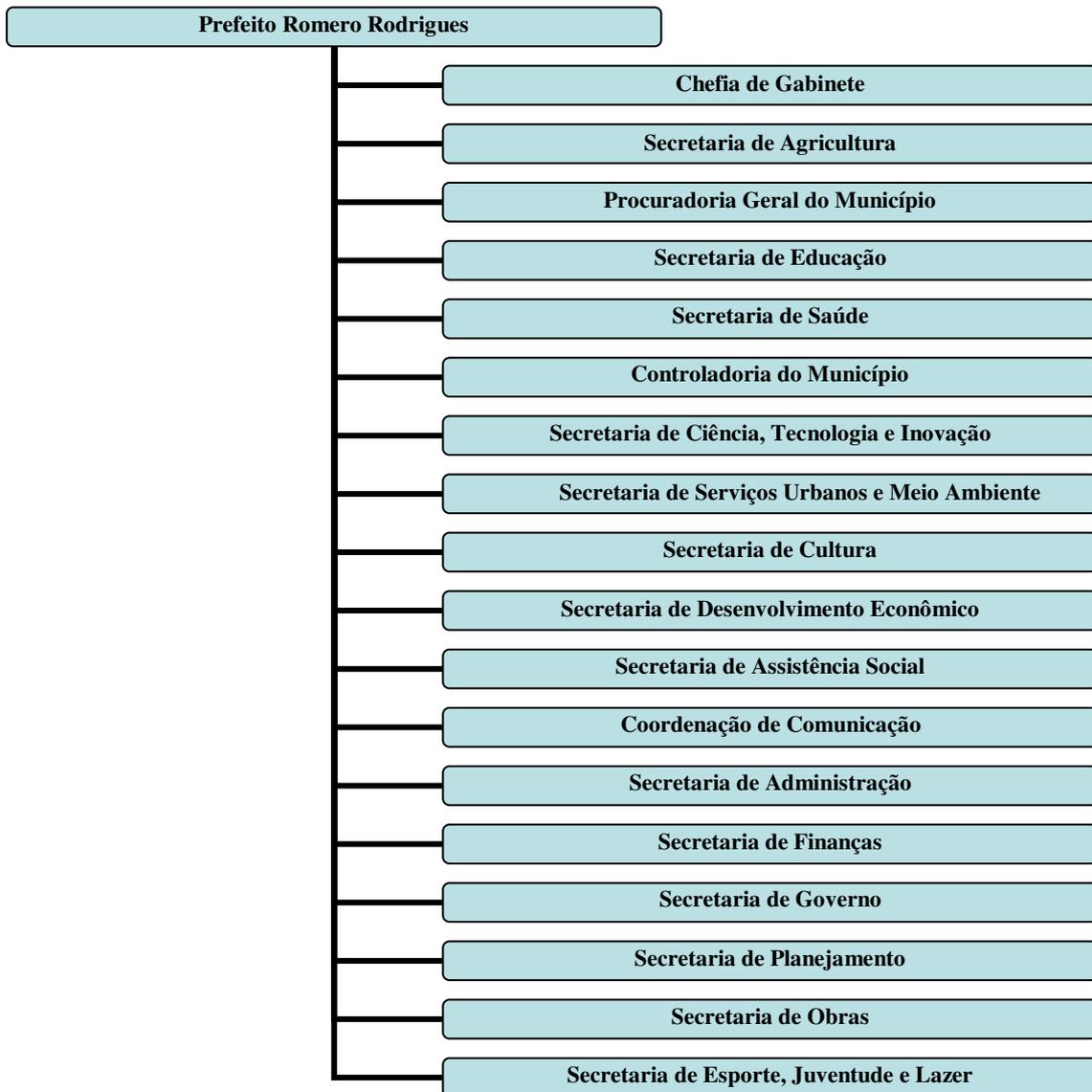
5.2 ENDEREÇO ELETRÔNICO DA PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE/PB

O site oficial da Prefeitura de Campina Grande num primeiro momento causa a impressão de ser mais organizado e de melhor acessibilidade que o portal do caso anterior. No entanto, ao internauta tomar conhecimento sobre o conteúdo exposto é notório a repetição de alguns tópicos no *layout* da página virtual, causando assim a impressão de que falta conteúdo para preencher os espaços.

Em relação à navegabilidade o site apresenta muitas manchetes e imagens, criando um aspecto de poluição que acaba interferindo na visibilidade e na capacidade de processamento das informações, haja vista que tópicos como, “arquivos”, “serviços”, “secretarias municipais”, “portal da transparência” e “semanário oficial” aparecem mais de uma vez na página principal.

As secretarias municipais contam cada uma com um *link* específico que dá acesso a uma página que destaca os respectivos secretários e adjuntos responsáveis pela pasta, disponibilizando o endereço, horário e local de funcionamento. Dentre os principais serviços fornecidos online, estão: Portal do Servidor (até o momento encontra-se inacessível), Portal do IPTU, Portal do Contribuinte, Portal da Transparência e Portal da habitação (Ver organograma 02).

Organograma 02 - Composição das secretarias de Caruaru/PE



Fonte: Elaboração própria, baseada no *website* da prefeitura de campina grande (2017).

5.3 ANÁLISE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DE CARUARU/PE E CAMPINA GRANDE/PB

A partir das análises dos instrumentos de coletas aplicados através da avaliação do conteúdo, da navegabilidade e da linguagem disposta no portal da transparência, e devido a amplitude de assuntos que podem ser abordados ao usar como meio de estudo na formulação

de materiais acadêmicos os portais da transparência, optou-se por um recorte prático no que diz respeito a Usabilidade (Quadro 01), Despesas e a Receita.

O período de pesquisas ocorreu entre 01/07/2017 à 12/08/2017 para o desenvolvimento do artigo no intuito de fazer a comparação entre os *websites*, assim como saber se os mesmos atendem ou não às leis vigentes. Como já foi dito, um dos itens levados em consideração foi a navegabilidade, ou seja, se os portais da transparência tinham as suas informações organizadas, facilitando para que o usuário interessado consiga ter acesso às informações desejadas na página.

Assim sendo, o portal da transparência que demonstrou melhor navegabilidade foi o do município de Caruaru, por ter um aspecto mais limpo e objetivo, sem muitos filtros, ícones ou figuras que sobrecarregam a capacidade de processamento dos dados disponíveis. Levando em consideração que o Portal de Campina Grande conta com um número maior de gráficos e demonstrativos, quando comparado ao outro *website*, porém ainda faltam informações complementares para que o cidadão interessado possa compreender a mensagem que se pretende passar através daqueles dados expostos.

O portal de Campina Grande tem uma página esteticamente atrativa, passando a imagem de ser um portal da transparência mais organizado, só que no momento em que o usuário inicia a busca por informações, sejam elas referentes às despesas, receitas ou a folha de pagamento são oferecidas diversas opções de filtros (algo em torno de nove ou dez dependendo do objeto de busca) de pesquisa, onde o usuário está acessando e se decide por uma, ainda se faz necessários vários cliques até se chegar à informação desejada, isso quando a mesma não está incompleta, o que provoca determinado desconforto na busca das informações, além de dificuldade de acesso, aumentando o tempo da pesquisa.

Quadro 01 - Parâmetro da Usabilidade

| PARÂMETROS | CARUARU | CAMPINA GRANDE |
|----------------------------------|----------------|-----------------------|
| Demonstrativos | | X |
| Detalhamento do pessoal | X | X |
| Divulgação da Legislação | X | X |
| Possibilidade de <i>download</i> | X | X |
| Atualização | X | X |
| SIC | X | X |
| Interação | | |

Fonte: dados da pesquisa, 2017.

Os resultados obtidos por meio da análise do Quadro 01 permitem demonstrar que de acordo com cada parâmetro o portal da transparência de Campina Grande destaca-se no primeiro quesito levado em consideração, em que o portal de Caruaru não conta com a disponibilidade de “demonstrativos” para análise do usuário conectado ao *website*.

O parâmetro “detalhamento do pessoal” trata-se da relação completa de nomes, cargos ou funções, regime, salários e descontos, por meio desse objeto de análise a sociedade pode acompanhar a previsão de receita no orçamento destinada para o valor da folha de pagamento, em que foi possível constatar que ambos os portais disponibilizam as informações. No entanto, o portal de Caruaru mostra-se mais organizado neste aspecto por facilitar o acesso mediante a plataforma de pesquisa mais simples.

No que diz respeito ao parâmetro da “divulgação da legislação”, os portais estudados nesse artigo, tem abas específicas que disponibilizam a LC nº 131/2009 (Lei da Transparência). Mas, o portal da transparência de Campina Grande diferencia-se por oferecer também a Lei nº 12.527/2011 (LAI), além da Lei Municipal de Nº 6. 458/2016 sobre a transparência dos atos públicos, contribuindo para aumentar o grau de transparência dos recursos públicos, favorecendo o controle social e suas demandas por informações atualizadas, objetivas e claras.

Outro parâmetro analisado foi a “possibilidade de *download*” dos arquivos/dados disponíveis nos portais, constatou-se que tanto o portal de Campina Grande quanto o de Caruaru permitem este recurso em PDF, assim como em outros formatos, de acordo com o interesse do usuário. Por meio do Quadro 01 observa-se que os dois portais analisados disponibilizam informações em tempo real (24 horas), conforme é regulamentado pela LC nº 131/2009.

Notou-se também que a plataforma do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU), que é obrigatória em todos os portais da transparência, por incorporar em sua composição uma série de funcionalidades que visa facilitar o procedimento de acesso as informações a sociedade, o que demonstra que ambos os portais disponibilizam esse instrumento em suas *homepages*.

Ao verificar os itens responsáveis por compor o parâmetro “Interação”, é possível notar que os portais analisados não conseguiram atingir de forma positiva este requisito, pode-se citar o exemplo de que nenhum dos portais disponibilizam a opção de “perguntas frequentes”, ou “cartilhas educativas”, entre outros aspectos.

Quanto às informações relacionadas aos atos praticados na execução orçamentária e financeira pode-se observar se os portais da transparência analisados nessa pesquisa

preenchem os requisitos mínimos previstos no art. 7º do de Decreto nº 7.185/2010 (Ver quadro 02). No caso do indicador da despesa são exigidos seis itens mínimos, os quais são eles:

- o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo;
- e o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso (BRASIL, 2011).

Quadro 02 - Requisitos básicos do art. 7º e decreto nº 7185/2010

| REQUISITOS BÁSICOS | CARUARU | CAMPINA GRANDE |
|---|----------------|-----------------------|
| Valor do empenho, liquidação e pagamento | X | X |
| Número do correspondente processo da execução | X | X |
| Classificação orçamentária | X | X |
| Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento | X | X |
| Procedimento licitatório realizado | X | X |
| Bem fornecido ou serviço prestado | X | X |

Fonte: adaptação do Decreto nº 7.185/2010.

De acordo com o quadro 02 percebe-se que os portais analisados atendem aos requisitos básicos conforme está estabelecido no Decreto nº 7.185.

Já quanto à receita pública dos dois municípios verificou-se em seus portais se eles possuem ou não informações como conteúdo mínimo (Ver quadro 03), que são: previsão;

lançamento, quando for o caso; e arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2011).

Quadro 03 - Análise do conteúdo básico da receita em 2017

| ITENS/ MUNICÍPIOS | PREVISÃO | LANÇAMENTO | ARRECADAÇÃO |
|------------------------------|-----------------|-------------------|--------------------|
| CARUARU | X | | X |
| CAMPINA GRANDE | X | | X |

Fonte: adaptação do Decreto nº 7185/2010.

Sendo assim, observa-se que baseado no quadro 03, o conteúdo “receita” em ambos os municípios só possuem disponíveis no *site*, a previsão e a arrecadação, e não consta nada sobre os lançamentos contábeis, o que demonstra determinada vulnerabilidade nos aspectos fiscais e tributários dos entes públicos no caso em questão.

De acordo com o Código Tributário Nacional “a atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional” (BRASIL, 2011).

Portanto, observa-se que os portais de transparência de Caruaru e de Campina Grande possuem ferramentas de transparência, mas que precisam ser melhoradas de forma objetiva e fidedignas, condizentes com a realidade; porém deve-se implantar a cultura de exigir do cidadão que este busque o acesso das informações nos órgãos e sites públicos, como forma de melhoria da gestão pública e de seus serviços, para que os gestores públicos passem a se qualificar mais e a ter uma equipe adequada para sanar as informações buscadas e melhorar a sua gestão e o bem-estar da população.

6 CONCLUSÃO

A gestão pública tem passado por transformações em todos os seus processos, o que tem provocado aumento dos controles públicos (interno e externo), e principalmente, o

controle social, considerando a questão da transparência e da publicidade das informações para os cidadãos.

Neste contexto, o problema central desta pesquisa foi identificar quais os indicadores que podem analisar os portais eletrônicos das prefeituras de Campina Grande e Caruaru quanto ao grau de transparência pública, o que remontou a ideia de publicidade e prestação de contas à sociedade. Descobriu-se com esta pesquisa que os indicadores de transparência e publicidade dos fatos econômicos, contábeis e administrativos da gestão dos municípios de Caruaru e de Campina Grande não estão dispostos em seus portais eletrônicos da maneira mais adequada e condizente com os anseios da população, que objetiva informações claras, reais e eficientes.

Tendo em vista os fatos apresentados, o objetivo geral deste trabalho que foi de realizar um estudo comparativo sobre o grau de transparência dos portais eletrônicos dos municípios de Campina Grande/PB e Caruaru/PE, bem como a realidade em vigência e adequações às normas vinculadas à transparência pública teve resultado positivo, já que fez-se a comparação dos portais utilizando critérios de navegabilidade, usabilidade e linguagem de forma menos técnica e mais acessível, resultando em dados que demonstraram ainda a falta de um sistema de transparência prático e eficaz para a gestão pública destes municípios no quesito portal eletrônico.

Com relação aos objetivos específicos, têm-se que foi feita a contextualização da gestão pública contemporânea, enfatizando os instrumentos de controles públicos, como controle das receitas, despesas, portais eletrônicos, detalhamento de pessoal, divulgação da legislação, etc.

No segundo objetivo específico que era investigar sobre a transparência pública e a lei de acesso à informação (LAI), enfatizando os portais de transparência, este foi feito de forma detalhada, inclusive citando autores da área e peculiaridades da LAI. Sobre o objetivo específico que era comparar os portais eletrônicos de Campina Grande/PB e Caruaru/PE, quanto às leis vigentes no quesito transparência (LAI, LRF e a Lei da Transparência) em 2017, houve resultados que demonstram que o portal de Campina Grande possui mais informações de qualidade e detalhamentos de fatos econômicos que conseguem publicizar estes fatos melhor do que o portal de Caruaru; e quanto ao último objetivo específico que era sugerir melhorias para os portais eletrônicos de Campina Grande/PB e Caruaru/PE, considerando maior transparência e qualidade da informação pública, têm-se: linguagem mais acessível e menos técnica ou contábil, uma cartilha com informações a respeito dos procedimentos para uso das informações dispostas nos *websites* institucionais, melhor

navegabilidade, informações mais objetivas e com menos filtros de acesso, justificativa para as compras, ações e atos administrativos da gestão pública, a criação de mais gráficos e tabelas que comprovem aumento ou diminuição de despesas e receitas públicas, legislações traduzidas para os cidadãos, crescimento de práticas democráticas de gestão e mais instrumentos de controle social.

Estas alternativas de maior transparência e acessibilidade provocariam maior credibilidade social da gestão, além de ganhos de bem-estar para todos, que passariam a compreender melhor as decisões da administração pública e de suas prioridades. Sendo assim, novos estudos devem ser feitos para incrementar o grau de transparência pública da gestão e para ampliar os conhecimentos acadêmicos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo, Vicente. **Direito administrativo**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. P. 112.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 18/07/2017.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 5. Edição. São Paulo: Atlas: 2013.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no setor público**: fortalecimento dos controles internos. 1.Edição.(ano 2009), 2.reimpr.Curitiba: Juruá: 2011.

CGU. **Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão**: orientações para o gestor municipal em início de mandato. 2. ed. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/index.asp>>. Acesso em: 15/07/2017

COGLIANESE, Cary; KILMARTIN, Heather and MENDELSON, Evan. **Transparency and Public Participation in the Federal Rulemaking** Process: Recommendations for the New Administration. HeinOnline. v. 77, n. 4, jun. 2009.

DEBUS, Ilvo. NASCIMENTO. Edson Ronaldo. "**Lei complementar N. 101/2000 - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**". Tesouro Federal, Brasília. Disponível

em:<<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Data de acesso: 10/07/2017.

_____. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 18/07/2017.

Dicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal". Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, mai. 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/080807_pub_lrf_dicas_port.pdf>. Data de acesso: 28 de fevereiro de 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa?** 9.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon. **A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência.** Conteúdo Jurídico, Brasília, 23 abr. 2012.

Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades. Tesouro Nacional, Brasília. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades>>. Data de acesso: 28 de fevereiro de 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18/07/2017.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 18/07/2017.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 18/07/2017.

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação:** Um direito fundamental e instrumental. Acervo: Rio de Janeiro, 2011. 10p.

MARIA, Marcleide; Macêdo, Pederneiras. **Prestação de contas no Poder Legislativo: um estudo nos portais eletrônicos das câmaras municipais das capitais da região Nordeste.** João Pessoa: Revista Brasileira de Contabilidade.

MATIAS - PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 277.

PINHO, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. (2008, novembro). **Accountability já podemos traduzi-la para o Português?** Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Salvador, BA, Brasil, 16.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em <
<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.a.sp>>. Acesso em: 18/07/2017

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador**. Revista de Contabilidade da UFBA, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: SCHENDLER, A.; DIAMOND, L.; PLANTTNER, M. F. (Eds). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lunne Rienner Publishers, 1999.

REVISTA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE. Edição nº 202 – Julho/Agosto de 2013. RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSINI, Alessandro Marco; PALMISARO, Angelo. **Administração de sistemas de informação e gestão do conhecimento**. 2ª. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

APENDICE A – SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU

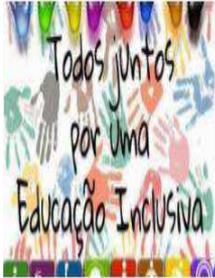
← → 🔒 Seguro | https://www.caruaru.pe.gov.br

Buscar 

CARUARU ▾ **SECRETARIAS** ▾ **ENTIDADES** ▾ **TRANSPARÊNCIA** ▾ **NOTÍCIAS** **JUNTOS PELA SEGURANÇA** ▾


Servidores Municipais de Caruaru passam por capacitação do Programa Famílias Fortes


Prefeitura de Caruaru inaugura Sala de Recursos Multifuncionais

LISTA DE NOMES DOS BENEFICIÁRIOS - RESIDENCIAIS LUIZ BEZERRA TORRES I E II

Prefeitura de Caruaru iniciou nesta segunda (31) o processo de entrega

Caruaru sedia décima edição da Semana do Patrimônio Cultural

Nota sobre a recuperação do Centro de Caruaru

 **Nota da Prefeitura de Caruaru**  **GPA arrecada jornais usados**  **Nota - Entrega Residenciais Luiz Bezerra Torres**

Serviços Online **Calendário** **Banners**



07/09/2017 - Independência do Brasil

22/09/2017 - Início da Primavera



APENDICE B – SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE

← → ↻ campinagrandepb.com.br ☆

Arquivos / Estrutura / Home / Legislação / Minha Casa / 🔍



CAMPINA GRANDE
PREFEITURA MUNICIPAL

HOME ARQUIVOS VÍDEOS SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

> DESTAQUES [tiva Forrozeira para estudar o São João de Campina Grande](#) [Tribo Cordel e Felipão se apresentam em noite de encerramento do Maior Sã](#)

Estudantes da Rede Municipal embarcam na Locomotiva Forrozeira para estudar o São João de Campina Grande
- 03/07/2017

Tribo Cordel e Felipão se apresentam em noite de encerramento do Maior São João do Mundo e agitam a multidão no Parque do Povo
- 03/07/2017

Maior São João 2017: Um evento marcado pela inclusão e solidariedade

Destaque da Hora

Estudantes da Rede Municipal embarcam na Locomotiva Forrozeira para estudar o São João de Campina Grande
- 03/07/2017

A Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG), através da Secretaria Municipal de Educação (Seduc), em parceria com a empresa Autocar Turismo, realizou,...

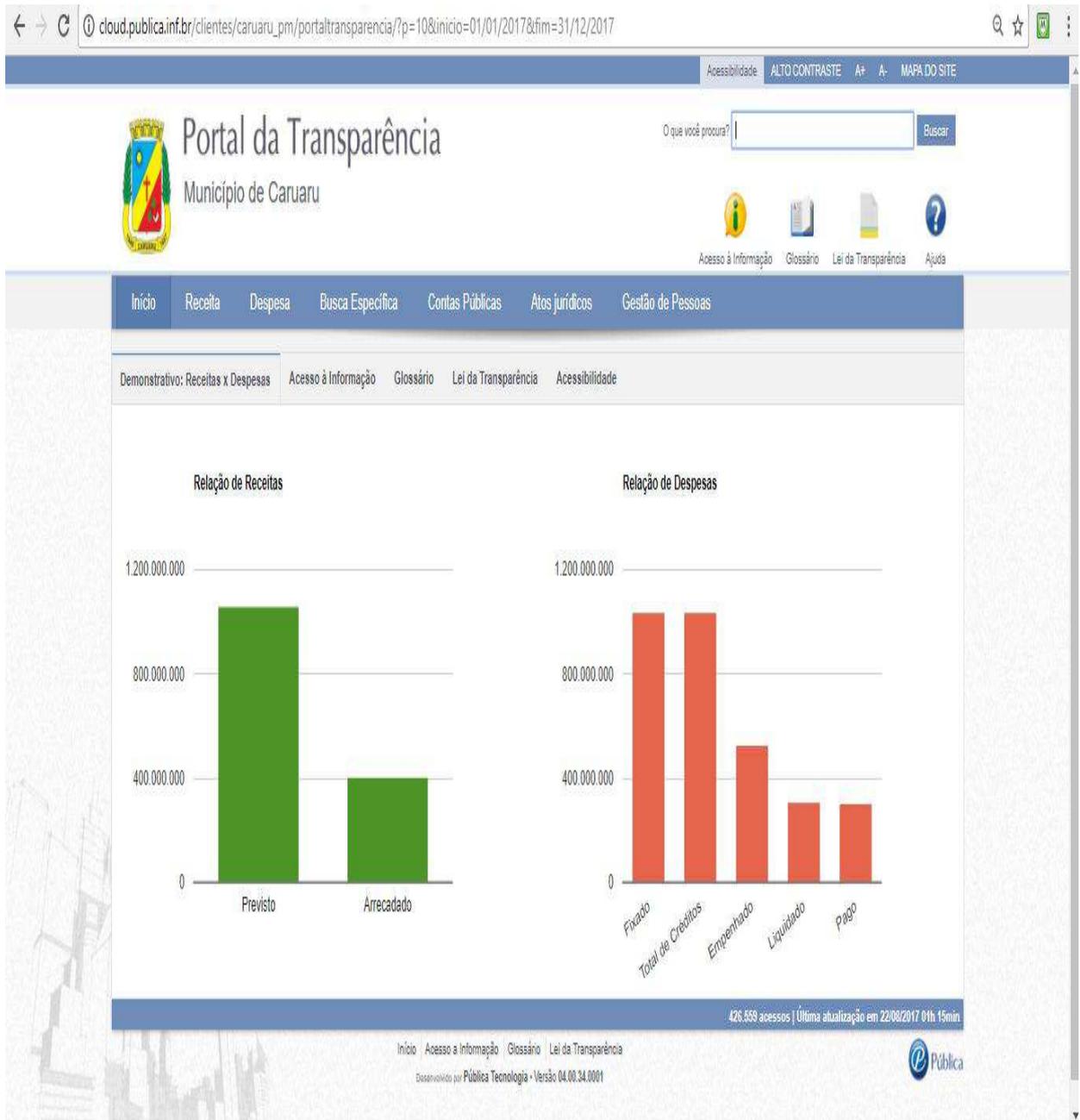
Tribo Cordel e Felipão se apresentam em noite de encerramento do Maior São João do Mundo e agitam a multidão no Parque do Povo
- 03/07/2017

Maior São João 2017: Um evento marcado pela inclusão e solidariedade
- 03/07/2017

Notícias Online

 **REDAÇÃO PMCG** - 21/06/2016

APENDICE C – PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CARUARU



APENDICE D – PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE

The screenshot displays the web interface of the Portal da Transparência Pública for Campina Grande/PB. The browser address bar shows the URL: portaldatransparencia.publicsoft.com.br/sistemas/ContabilidadePublica/views/#. The page header includes the logo of Campina Grande/PB and the text "Portal da Transparência Pública Lei Federal nº 131/2009".

The left sidebar contains a search bar labeled "Procurar..." and a navigation menu with the following categories:

- LEGISLAÇÃO
 - Leis
- CONSULTAS ONLINE
 - Receitas
 - Despesas
 - Licitações
- DEMONSTRATIVOS
 - Folha de Pagamento
 - Planejamento Orçamentário
 - Notificação de Recursos de Convênios
 - Demonstrativos Contábeis
- LINKS
 - Outros Portais Governamentais

The main content area displays "Campina Grande/PB" and "Prefeitura Municipal de Campina Grande" with a dropdown menu for the year "2017". A checkbox option is visible: Consolidar - Consultar dados de todos os órgãos do poder executivo.

A large banner image shows a scenic view of Campina Grande, featuring a waterfront with palm trees and modern buildings. Below the banner, there are navigation links: Home, Voltar, Ajuda, and SIC.

At the bottom of the page, there are three green buttons with white text and arrows: "Receitas", "Despesas", and "Demonstrativos", each with a "Mais informações" link below it.

Fonte: apêndices retirados dos portais eletrônicos do município de Campina Grande/PB e de Caruaru/PE.