

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS: UM ESTUDO
DE CASO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE
SAPUCAIA DO SUL**

Fabiano Viegas da Silva

Santa Maria, RS, Brasil

2016

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SAPUCAIA DO SUL

Fabiano Viegas da Silva¹

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar a importância da divulgação de informações pela Administração Pública em seu Portal de Transparência na internet para possibilitar o controle das contas públicas. Analisou-se o Portal da Transparência da Câmara Municipal de Sapucaia do Sul (CMSS), município localizado no Estado do Rio Grande do Sul, na região metropolitana de Porto Alegre. Verificou-se os dados publicados quanto à utilidade e compreensibilidade na opinião dos servidores do legislativo municipal e dos membros de entidades representativas da sociedade local. Verificou-se ainda se tais dados estão de acordo com a legislação. A partir das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação federal (Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação) os entes governamentais passaram a ser obrigados a divulgar dados produzidos e mantidos por eles para possibilitar o controle e a fiscalização dos órgãos responsáveis e da sociedade em geral. Além da disponibilização das informações, a legislação determina que a divulgação destas seja feita em tempo real, de forma clara e em linguagem de fácil compreensão. A pesquisa inicia por uma revisão bibliográfica que expõe os aspectos legais, além demonstrar a importância da contabilidade aplicada ao setor público para que seja possível a compreensão das informações divulgadas nos sítios de internet, que são, em sua maioria, contábeis, orçamentárias e financeiras. Finalmente, são apresentados os resultados obtidos no estudo de caso do Portal da Transparência da CMSS. Observou-se que o Portal da Transparência da CMSS, embora cumpra a legislação na maioria de suas exigências, necessita de uma readequação da linguagem e forma de apresentação para proporcionar o efetivo controle das contas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência. Controle das contas públicas. Portal de Transparência. Câmara Municipal de Sapucaia do Sul. Lei de acesso à informação.

ABSTRACT: The present study aims to check the importance of the information from Government be available in the internet official site to enable the control of the public accounts. Was performed a research on the Transparency Portal of the Municipal Legislature of Sapucaia do Sul. Sapucaia do Sul is a Brazilian municipality located in the state of Rio Grande do Sul, in the metropolitan region of Porto Alegre. Analyzed the information published on the site are useful and understandable in view of the employees of the municipal legislative and members of representative bodies of local society. Also examined whether, if the information is in accordance with the Brazilian Constitution and federal laws. Since Brazil's 1988 Constitution, the government entities were required to disclose data produced and maintained by them to enable the control and supervision of the responsible bodies and society in general. In addition to the available information, the law provides that disclosing this to be done in real time, in a clear and easily understandable language. The research begins with a literature review that sets out the legal aspects, and show the importance of governmental accounting

¹Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

standards to be able to understand the information disclosed on internet sites, which are mostly financial. Finally, the present study shows the results of the case of the Transparency Portal of the Municipal Legislature of Sapucaia do Sul. It was observed that the site although complies with legislation in most of its requirements, but requires a readjustment of the language and form of presentation to provide effective control of public accounts.

KEYWORDS: Transparency. Accountability. Transparency Portal of the Municipal Legislature of Sapucaia do Sul. Brazilian transparency laws.

INTRODUÇÃO

A pesquisa que se apresenta analisou o Portal da Transparência da Câmara Municipal de Sapucaia do Sul (CMSS) com o objetivo de verificar se os dados publicados são úteis e compreensíveis na opinião de seus servidores e de membros de entidades representativas da sociedade local. Além de verificar se estão de acordo com a legislação que regulamenta a disponibilidade de informações públicas.

Sapucaia do Sul é um município localizado no Estado do Rio Grande do Sul, na região metropolitana de Porto Alegre. O município foi criado no ano de 1961 a partir de emancipação da cidade de São Leopoldo. Conforme dados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE), a população é de 140.265 habitantes (2014), distribuídos em um território de 58.300 km². A renda per capita em 2012 era de R\$ 18.000,00. A prefeitura municipal contou, em 2015, com um orçamento de 247,6 milhões de reais. Para representar a população são eleitos onze vereadores que compõem a Câmara Municipal de Sapucaia do Sul. A CMSS conta, atualmente, com 25 servidores efetivos e 57 servidores comissionados. O orçamento da cidade em 2015 foi de 8,6 milhões de reais.

A presente pesquisa se justifica pela importância da divulgação das contas públicas e demais informações de interesse coletivo nos portais de transparência pelos agentes públicos, de modo que para que se oportunize maior controle social e participação dos cidadãos nas decisões políticas que lhe afetam.

Nos últimos anos, foram promulgadas leis que obrigam a publicidade das informações de interesse da sociedade, o que contribui para o controle das ações dos administradores públicos. Em função desse movimento, a contabilidade aplicada ao setor público, por meio do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), orienta que os dados devam ser expostos de forma clara e em linguagem acessível a todos, visto que as informações fornecidas são fundamentalmente contábeis, orçamentárias e financeiras.

A transparência dos dados públicos ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, por meio dos princípios da Administração Pública, fundamentalmente o Princípio da Publicidade. Além disso, criou-se legislação específica a respeito desse tema como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Transparência e a Lei de Acesso à Informação. Como consequência, desenvolveram-se os portais de transparência na rede mundial de computadores (internet) que apresentam os dados públicos gerados e mantidos pelos órgãos públicos.

A partir destas considerações iniciais, o artigo segue com uma revisão bibliográfica que apresenta os seguintes tópicos: o princípio da publicidade e o controle das contas públicas; a lei de responsabilidade fiscal; a lei de acesso à informação; a contabilidade aplicada ao setor público e o portal da transparência. Posteriormente, é realizado um estudo de caso do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Sapucaia do Sul. Nesse sentido, o que se apresenta é uma descrição dos dados encontrados no portal da entidade e analisa-se, por meio de um questionário, a opinião de 25 servidores do órgão que atuam nas atividades de apoio ao funcionamento do legislativo e de 15 membros de entidades representativas da sociedade local em relação à utilidade e compreensibilidade das informações disponibilizadas na internet. Para finalizar, demonstra-se os resultados encontrados, as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas nesta pesquisa.

O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E O CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a necessidade de publicidade dos atos da Administração Pública ganhou grande destaque. A Carta Constitucional determinou os princípios fundamentais a serem seguidos pelos gestores das instituições para, assim, melhorar o controle das contas públicas. Conforme Neto (2007), contas públicas é uma expressão que pode ser entendida como o conjunto de dados e informações de natureza econômica e financeira das entidades, produzidos pelos órgãos de contabilidade, planejamento e orçamento.

A obrigatoriedade da publicidade dos atos da Administração Pública foi apresentada na CF/88 em seu artigo 37, que trata dos princípios² fundamentais da Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, **grifo deste autor**).

O princípio da publicidade deve ser compreendido de duas formas de acordo com Alexandrino (2014). A primeira é no sentido de que todos os atos da administração pública devem ser publicados em veículo oficial (diário oficial ou jornal de grande circulação, por exemplo) para que possam produzir efeitos. Na segunda forma, principal foco desta pesquisa, há a exigência da publicidade para dar transparência à atuação administrativa. Conforme Alexandrino (2014), “Essa acepção, derivada do princípio da indisponibilidade do interesse público, diz respeito à exigência de que seja possibilitado, da forma mais ampla possível, o controle da administração pública pelos administrados” (ibidem, p.22).

Outro importante dispositivo da CF/88 estabelece, em seu parágrafo único do artigo 70, quem tem a obrigação de prestar contas:

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, assumia obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Assim, os entes públicos devem obedecer ao princípio da publicidade, prestar contas à sociedade e também ao Poder Legislativo como aponta o caput do artigo 70 da Constituição:

² Princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa (ALEXANDRINO, 2014, P.185).

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).

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo em cada esfera governamental. Na União, é exercida pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. Nos estados da Federação, pelas Assembleias Legislativas com o auxílio dos tribunais de contas dos estados, que também auxiliam as Câmaras de Vereadores nos municípios que não possuem sua própria corte de contas.

Como destaca Meirelles (2014), controle externo é o que se realiza por órgão externo à administração responsável pelo ato controlado e visa comprovar a probidade da gestão pública e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores, dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Já o controle interno é exercido por órgão integrante da própria estrutura em que se insere o ente controlado. O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal define, na seção VIII do capítulo VII, o controle interno como:

O conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2001, p. 68)

Além dessas duas formas de controle, ganha destaque o Controle Social. A CF/88 traz diversos dispositivos que dão aos administrados a possibilidade de verificarem a regularidade da atuação da administração pública e impedirem a prática de atos ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à coletividade.

Para instrumentalizar o controle dos entes públicos, o Poder Legislativo Brasileiro proporcionou ferramentas apresentadas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, suplementada pela Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência), e na lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Na Figura

1, visualiza-se a evolução da legislação que trata do tema ao longo do tempo.

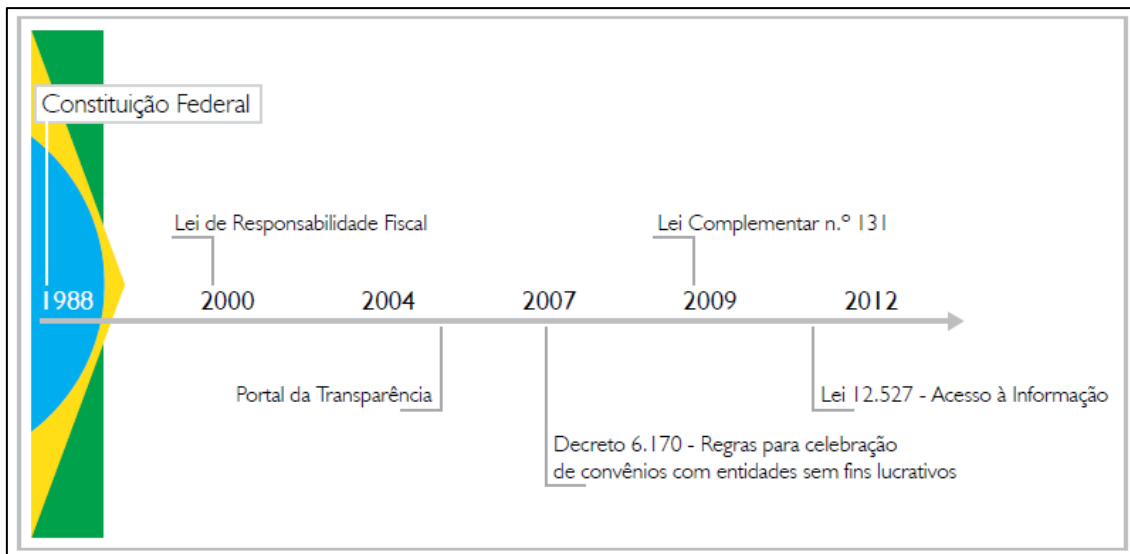


Figura 1 – cronologia da transparência das contas públicas no Brasil

Fonte: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios da CGU (2013, p.11)

No próximo tópico, apresenta-se a lei federal que reforçou a ideia de transparência trazida pela CF/88 e definiu regras e obrigações para a divulgação de dados públicos e prestações de contas pelos órgãos públicos: a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A lei complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi lançada para regular os artigos 163 e 169 da CF/88, que tratam, entre outras coisas, da fiscalização financeira da administração pública direta e indireta e dos limites de gastos com despesas de pessoal da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. É um código de conduta para os administradores públicos, que passaram a ter a obrigação de obedecer normas e limites para gerenciar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade. Em resumo, a lei fiscal objetiva disciplinar a gestão dos recursos públicos atrelando maior responsabilidade aos seus gestores.

Segundo afirma Limberger (2006), apud Figueiredo (2013), a LRF surgiu para disciplinar os gastos do administrador público e, ainda, para divulgar a ideia da

transparência na gestão fiscal como forma de conferir efetividade ao princípio da publicidade, norteador da administração pública. O Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal, editado em 2002 pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, prega que os princípios seguidos pela LRF são, entre outros, o Planejamento, a Transparência, a Participação Popular, a Eficiência e a Legalidade. O documento postula ainda que:

O planejamento é condição prévia para a execução de ações governamentais. Com ele é possível saber antecipadamente o custo, a duração, os riscos, as implicações, a dimensão, dentre outros aspectos relativos às ações governamentais. O gestor deve agir preventivamente, sob pena de estar infringindo este princípio. A transparência aparece na Lei Fiscal não na forma de conceito mas sim como mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais. Este princípio é mais amplo que o da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), pois a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação. Outro aspecto importante da transparência é a participação popular nas decisões políticas, o que também podemos chamar de princípio democrático ou participativo. As audiências públicas são exemplo deste mecanismo, que muito mais do que meras reuniões para divulgação de informações, devem ser o centro de decisões das políticas públicas. O princípio da eficiência, expresso no artigo 37 da Constituição Federal, traduz-se no controle de resultados, atingimento de melhores metas e na maior qualidade dos serviços públicos. Não basta alcançar determinada meta para ser eficiente, deve-se buscar a satisfação do usuário. A legalidade deve ser entendida como a vinculação da administração pública às leis e aos princípios a ela aplicáveis (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2002, p. 14)

Os instrumentos para atingir os objetivos da lei, foram trazidos pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que posteriormente seriam complementados com a inclusão de seu parágrafo único e do artigo 48-A por meio da lei complementar 131, de 27 de maio de 2009. Assim, os artigos 48 e 48-A da LRF ficaram dessa forma:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – 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.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2000)

Nota-se a preocupação do legislador em dar conhecimento à sociedade dos documentos orçamentários, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com Santos (2010), Plano Plurianual é uma lei orçamentária que define as ações de governo para um período de quatro anos e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período. A LDO é a lei orçamentária que faz ligação entre o PPA e a LOA à medida que orienta a elaboração da lei orçamentária anual com base nas diretrizes do PPA. Já a LOA tem por finalidade principal estimar as receitas que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar as despesas que serão realizadas com tais recursos, com base nas metas estabelecidas pelo PPA e nas orientações dadas pela LDO.

Além disso, a prestação de contas dos atos dos gestores públicos, os relatórios para acompanhamento dos limites dados pela LRF e a possibilidade de acompanhamento das despesas e receitas orçadas e realizadas ganharam maior publicidade. Conforme a cartilha *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal* publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN – (NASCIMENTO, 2001), a exigência de prestação de contas se aplica aos chefes do Poder Executivo, aos presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos chefes do Ministério Público, e a todos os entes federados. Todas as contas são objeto de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas. Além disso, o conteúdo das prestações de contas deve englobar, sem prejuízo na abordagem de outros assuntos, o desempenho da arrecadação de receitas, destacando: as providências adotadas quanto à fiscalização e ao combate à sonegação; as medidas administrativas e judiciais de recuperação de créditos e as medidas destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de acordo com Nascimento (2001), é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de

suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas e das despesas, que mostra o comparativo entre os valores previstos e realizados. Já os demonstrativos de suporte visam evidenciar a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar. O RREO abrangerá os órgãos da Administração Direta, dos Poderes e entidades da Administração Indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista, que recebem recursos dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social. O RREO será elaborado e publicado pelo Poder Executivo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF), conforme a publicação da STN, ocupa posição de destaque no acompanhamento das finanças estatais. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio relatório, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida. Constam nele, as informações necessárias à verificação da conformidade com os limites de que trata a LRF, das despesas com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias, das operações de crédito e das despesas com juros.

Outra novidade, trazida pela LC 131, é que as informações deverão ser divulgadas “inclusive por meio eletrônico” e “no momento de sua realização”, o que seria posteriormente pregado pela lei de acesso à informação que é detalhada na seção seguinte.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito de acesso a informações previsto na CF/88, em seu inciso XXXIII do artigo 5º, inciso II, parágrafo 3º do artigo 37 e no parágrafo 2º do artigo 216.

Art. 5º [...]

XXXIII - 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).

Art.37[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (BRASIL, 1988).

Art. 216[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

A norma obriga entidades e órgãos públicos a disponibilizar à sociedade informações que, embora produzidas e mantidas pela Administração Pública, são de extremo interesse da coletividade, na condição de destinatária e fiscal dos serviços prestados pelo poder público. Além disso, define os mecanismos, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas à Administração Pública por qualquer interessado, sem necessitar de justificativa ao pedido, e avança na área de transparência ativa³ ao estabelecer obrigações de transparência a todos os Poderes e a todos os entes federativos. Assim, torna-se obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), com exceção aos municípios com população inferior a 10.000 habitantes.

Portanto, todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, por qualquer um dos entes federativos submetem-se a essa lei. Ainda devem seguir essa legislação, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para realização de ações de interesse público, no que couber a elas.

Embora a CF/88 garantisse o direito de acesso a informações públicas, a LAI foi um marco por inverter a lógica que predominava na época e trouxe um novo paradigma: publicidade é a regra, sigilo é a exceção. Conforme cita a cartilha *Rumo a uma cultura de acesso à informação: a Lei 12.527/2011*, “antes dessa lei, apesar dos significativos avanços na área de transparência pública, a legislação existente regulamentava o sigilo

3 Transparência Ativa é a divulgação de informações à sociedade por iniciativa do próprio setor público, que se antecipa e torna públicas as informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Por sua vez, transparência passiva é a divulgação de informações públicas em atendimento às solicitações da sociedade. (CONTOLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014, Rumo a uma cultura de acesso à informação: A lei 12.527/2011, módulo 2).

das informações públicas, e não o acesso. E esse foi um dos fatores que favoreceram uma certa prevalência da cultura de sigilo no setor público”(CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014). Porém, cabe comentar que a LAI prevê exceções à regra de acesso para dados pessoais e informações classificadas por autoridades como sigilosas.

Os procedimentos da LAI devem ser executados de acordo com os princípios básicos que regem a Administração Pública e também de acordo com as seguintes diretrizes: a observância da publicidade como regra e o sigilo como exceção; o desenvolvimento do controle social da Administração Pública; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; o incentivo ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Outro dispositivo da norma orienta que qualquer interessado tem o direito de receber a informação íntegra – “o conteúdo da informação não deve ser alterado, podendo apenas adaptar a linguagem para facilitar o entendimento”-, primária –“coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível” -, autêntica –“originada de uma fonte segura” - e atualizada – “reúna os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza ou com os prazos previstos em normas específicas” (BRASIL, 2011).

A lei traz, em seu parágrafo 1º do artigo 8º, algumas informações mínimas que devem estar disponíveis independentemente de requerimentos:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011)

Ressalta-se que o rol de informações é exemplificativo e, portanto, deverão ser fornecidas outras informações de interesse coletivo como as pertinentes à administração

do patrimônio público e à utilização dos recursos públicos como gastos com pessoal e demais gastos necessários à manutenção da prestação de serviços.

Além da legislação federal, outra importante contribuição é apresentada pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que estabelecem orientações e procedimentos de como expor essas informações contábeis, financeiras e orçamentárias de maneira clara e objetiva, auxiliando a compreensão de todos e o controle social.

A CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

Filho (2015) define contabilidade aplicada ao setor público (CASP) como o ramo da ciência contábil⁴ que se utiliza dos princípios de contabilidade e das normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial das entidades governamentais para gerar informações aos usuários (gestores públicos, sociedade, investidores, servidores públicos, empresas, por exemplo). O autor destaca que o objeto da contabilidade é o patrimônio da entidade, na esfera pública é o patrimônio público. A função social da CASP, segundo Filho (2015), é evidenciar informações de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público como forma de dar subsídios à tomada de decisão, à prestação de contas da gestão e à instrumentalização do controle social.

Com o intuito de unificar conceitos e padronizar procedimentos contábeis, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), a partir do ano de 2008. As NBCASP têm por objetivo, entre outros, mensurar e evidenciar com maior qualidade o patrimônio público, instrumentalizar o controle social e proporcionar a prestação de contas de forma mais transparente. Seguindo na mesma direção, a STN, órgão central do sistema de contabilidade federal, desenvolveu o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) que tem como um dos objetivos principais padronizar os procedimentos contábeis e orçamentários nos três níveis de governo, elaborar demonstrações contábeis padronizadas e, assim, servir de instrumento na orientação aos gestores públicos.

⁴ De acordo com GRECO (2013), a ciência contábil registra, estuda e interpreta os fatos financeiros e econômicos que afetam a situação patrimonial de determinada entidade.

Uma das normas impostas pelo CFC é a que trata da função e estruturas das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP). Demonstrações contábeis são relatórios que resumem os registros dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público (recebimentos, pagamentos, compras, vendas, por exemplo). De acordo com Filho (2015), as demonstrações contábeis, além de evidenciar a situação e variações do patrimônio público, possibilitam a tomada de decisão por parte dos gestores públicos e o controle pelo cidadão, promovendo *accountability*⁵ e transparência. O MCASP padroniza a estrutura e define os elementos que compõem as demonstrações contábeis, considerando as NBCASP, a LRF e a Lei nº 4.320/1964⁶. No Quadro 1, observa-se as demonstrações contábeis que devem ser elaboradas e publicadas pelas entidades governamentais com o respectivo objetivo.

Demonstração Contábil	Objetivo
Balanco Patrimonial	Evidencia qualitativa e quantitativamente a situação patrimonial da entidade pública, apresentando a seguinte estrutura: ativo, passivo e patrimônio líquido, complementada pelas contas de compensação ⁷ .
Balanco Orçamentário	Evidencia as receitas e as despesas orçamentárias ⁸ , confrontando o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrando o resultado orçamentário (superávit ou déficit orçamentário).
Balanco Financeiro	Evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários ⁹ , conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte.

⁵*Accountability* é um termo utilizado com o significado de prestar contas e de responsabilização por parte de quem administra determinada entidade perante órgão de controle ou a quem possa interessar. (Adaptado de TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Controles na administração pública. 2012.)

⁶ Legalmente, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, seja na área Federal, Estadual, Municipal ou no Distrito Federal, está normatizada na Lei Federal nº 4.320, de 17.03.1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [...] Atualmente, a Lei Federal nº 4.320/1964 tem status de lei complementar, até que seja aprovada a legislação prevista no artigo 165, § 9º, da Constituição Federal. (FILHO, 2015).

⁷ Para fins didáticos, é importante esclarecer que ativo pode ser entendido como bens e direitos da entidade, passivo suas obrigações e patrimônio líquido o valor residual dos ativos diminuídos dos passivos. Por sua vez, contas de compensação são aquelas que registram atos que possam vir a afetar o patrimônio da entidade. (Este autor)

⁸ A receita e a despesa orçamentárias assumem, na Administração Pública, fundamental importância, pois representam o montante que o Estado se apropria da sociedade por intermédio da tributação e a sua contrapartida aos cidadãos por meio da geração de bens e serviços. (MCASP. 2015. Parte I, Capítulo 2, p 37)

⁹ Ingressos e dispêndios extraorçamentários são recursos financeiros que ficam sob a responsabilidade do Estado em caráter temporário pois não pertencem ao erário público. O Estado é apenas o agente depositário. (adaptado de MCASP. 2015. Parte I, Capítulo 3, p 40)

Demonstração Contábil	Objetivo
Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	Demonstra a evolução do patrimônio líquido da entidade, é obrigatória para as empresas estatais dependentes, desde que constituídas sob a forma de sociedades anônimas, e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação.
Notas Explicativas	São informações adicionais que têm como objetivo facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários.

Quadro 1: Demonstrações contábeis dos entes públicos

Fonte: Elaborado pelo este autor com base nas definições do MCASP (2015) e NBCASP (2014).

Para melhor interpretar as demonstrações contábeis é importante compreender os aspectos orçamentário, patrimonial e fiscal da contabilidade aplicada ao setor público, caracterizados pelo MCASP (2015) da seguinte forma:

Aspecto Orçamentário: compreende o registro e a evidenciação do orçamento público, tanto quanto à sua aprovação quanto à sua execução. Os registros de natureza orçamentária são base para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e dos Balanços Orçamentário e Financeiro, que representam os principais instrumentos para refletir esse aspecto.

Aspecto Patrimonial: compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público. [...] O Balanço Patrimonial (BP) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) representam os principais instrumentos para refletir esse aspecto.

Aspecto Fiscal: compreende a apuração e evidenciação, por meio da contabilidade, dos indicadores estabelecidos pela LRF, dentre os quais se destacam os da despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada, além da apuração da disponibilidade de caixa, do resultado primário e do resultado nominal, a fim de verificar-se o equilíbrio das contas públicas. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) representam os principais instrumentos para evidenciar esse aspecto. (MCASP, 2015, p.26)

As demonstrações contábeis devem possuir algumas características qualitativas para que as informações que expressam se tornem úteis para seus usuários. O Comitê de Pronunciamentos Contábeis¹⁰ (CPC) define, em um de seus pronunciamentos técnicos, os quatro principais atributos para que as demonstrações contábeis sejam úteis e compreensíveis. A CASP pode se valer desses conceitos, utilizados pela contabilidade societária, para a elaboração de seus relatórios. As principais características são: compreensibilidade, relevância, confiabilidade e comparabilidade.

Para que as informações sejam prontamente compreendidas, é necessário que elas sejam apresentadas de forma clara e concisa. Mas, é importante ressaltar que

10 O Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) foi idealizado a partir da união de esforços e comunhão de objetivos das seguintes entidades: ABRASCA, APIMEC NACIONAL, BOVESPA, Conselho Federal de Contabilidade, FIPECAFI e IBRACON. O CPC tem como objetivo "o estudo, o preparo e a emissão de Pronunciamentos Técnicos sobre procedimentos de Contabilidade e a divulgação de informações dessa natureza, para permitir a emissão de normas pela entidade reguladora brasileira, visando à centralização e uniformização do seu processo de produção, levando sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira aos padrões internacionais". (Fonte: <<http://www.cpc.org.br/CPC/CPC/Conheca-CPC>> Acesso em: 11 out. 2015)

mesmo dados complexos e de difícil entendimento devem ser publicados para que os relatórios permaneçam completos e sem distorções. As notas explicativas podem dar grande contribuição nesse sentido, pois agregam informações complementares com a intenção de ajudar a compreensibilidade. Conforme o MCASP (2015), o objetivo das notas explicativas é “facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas”. (ibidem, p.352). Por outro lado, além da qualidade dos relatórios contábeis seus usuários também devem estar preparados ou dispostos a se prepararem para entender os dados apresentados.

Como define Martins (2013), a informação contábil relevante é aquela capaz de fazer diferença nas decisões que possam ser tomadas pelos usuários. As informações são relevantes quando auxiliam seus usuários a avaliar o impacto de eventos passados, presentes ou futuros para chegar a alguma conclusão sobre determinado fato. Quanto à confiabilidade, a informação deve ser apresentada livre de erros, completa e ser representada de forma adequada. Em seu pronunciamento de número 26, *Apresentação das Demonstrações Contábeis*, o CPC ressalta que “para ser confiável, a informação deve representar adequadamente as transações e outros eventos que ela diz representar”.

A comparabilidade diz respeito à possibilidade de o usuário comparar as demonstrações contábeis de uma entidade ao longo do tempo, podendo assim, acompanhar a gestão ao longo dos anos e verificar seu desempenho. Além disso, podem ser comparados dados entre entidades distintas como forma de verificação de práticas de gestão mais eficientes e que tragam melhores resultados. Como é possível observar, a CASP tem grande preocupação no que diz respeito à qualidade das informações divulgadas e busca sempre dar subsídios a seus usuários para a tomada de decisão e, assim, servir de instrumento para o controle social. Dessa forma, é importante que se tenha conhecimento de quem são seus usuários e quais são seus principais interesses. No estudo de Neto (2007), é apresentado uma síntese com os possíveis interesses dos usuários das informações contábeis, financeiras e orçamentárias das entidades públicas, exposta no Quadro 2.

Usuários	Interesses presumíveis
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decisão de venda ao Estado, por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos.
Sindicatos	Verificar condições de trabalho, negociar remunerações e benefícios de servidores públicos.
Empresários	Decisão de continuidade ou ampliação dos negócios, considerando alterações da carga tributária e o incentivo à atividade econômica pelo Estado.

Usuários	Interesses presumíveis
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo).
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalização e controle da utilização de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro.
Meios de Comunicação	Divulgação de notícias e matérias investigativas, contribuindo para o controle social.

Quadro 2 – Usuários das informações contábeis e seus interesses
 Fonte: adaptado de Neto (2007)

Como se pode observar, por se tratar de informações técnicas, essencialmente contábeis, orçamentárias e financeiras, é necessário que o administrador público e o profissional responsável pela divulgação dos dados conheçam quem são os destinatários das informações e se utilizem de todas as orientações trazidas pela legislação, pelos órgãos de controle e, especialmente, pela contabilidade aplicada ao setor público, através do MCASP.

Assim, a partir da obrigatoriedade imposta pela LRF em conjunto com a LAI e contando com as diretrizes trazidas pela CASP e NBCASP, os entes públicos passaram a investir na divulgação das informações que administram com o propósito de atender a legislação e de fornecer ao cidadão, de forma mais célere, meios de exercer o controle social através dos portais de transparência na internet.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Conforme comentado anteriormente, desde a CF/88 criou-se no país um cenário propício ao controle social. A expansão da internet foi fundamental para que as informações públicas ficassem à disposição da população de forma mais rápida. O primeiro portal de transparência na internet foi lançado em novembro de 2004 pelo Governo Federal, conforme consta na Figura 2. Neste meio, o cidadão pode acompanhar de que forma os recursos federais são aplicados. Informa, entre outras coisas, os valores transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, convênios com pessoas físicas, jurídicas e demais entes governamentais, dados a respeito de gastos com servidores públicos e previsão de arrecadação de receitas.

Figura 2 – Portal da Transparência: Governo Federal
 Fonte: <<http://transparencia.gov.br/>>, acesso em: 3 out.2015

A disponibilização de dados pela administração pública vem se expandindo em todas as esferas e a qualidade das informações vem evoluindo. Como o exemplo do Mapa da Transparência, apresentado na Figura 3, lançado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul que demonstra a aplicação recursos por meio de gráficos interativos. O que facilita o entendimento e incentiva o cidadão a buscar conhecimento das finanças públicas.

Figura 3 – Mapa da Transparência: Governo do Estado do Rio Grande do Sul
 Fonte: <<http://www.mapa.rs.gov.br/>>, acesso em: 3 out.2015

Percebe-se que os gestores públicos têm notado a importância da transparência na prestação de contas dos gastos públicos, seja por iniciativas próprias, por força de lei ou pela exigência por maiores esclarecimentos por parte da população.

O Portal da Transparência da Câmara de Sapucaia do Sul foi reestruturado no ano de 2014, anteriormente os dados eram disponibilizados na própria página da entidade por meio de um acesso a outro aplicativo. Na ocasião, o portal foi apresentado aos vereadores e aos cidadãos que participaram da sessão parlamentar, realizada em 27/03/2014, na qual foi divulgado o endereço eletrônico (www.cmsapucaiaidosul.rs.gov.br/transparencia), Figura 4, que permanece o mesmo desde então. Os moradores do município podem acompanhar as ações do legislativo também através de seu sítio na internet (<http://www.cmsapucaiaidosul.rs.gov.br/>).



Figura 4 – Portal da Transparência CMSS.

Fonte: <<http://www.cmsapucaiaidosul.rs.gov.br/transparencia>> Acesso em: 12 out. 2015.

Conforme análise feita pelo autor do presente estudo, o Portal da Transparência da CMSS é dividido em cinco tópicos principais: Institucional, Despesas, Demonstrativos Contábeis, Despesas de viagem, Relatórios LRF. Cada tópico é dividido por assuntos e apresenta relatórios e demonstrativos acerca de cada tema. No item *institucional*, constam relatórios e dados sobre atas das sessões legislativas, receitas, contratos celebrados, nomeações e exonerações de servidores, concursos,

remuneração de servidores e licitações. Nas despesas, aparecem os empenhos, despesas com publicidade, adiantamentos, relatórios de compras e gastos com veículos oficiais.

Posteriormente, no item *demonstrativos contábeis*, são publicados os relatórios de execução orçamentárias, variação patrimonial, despesas autorizadas e realizadas, balanço patrimonial e balanço financeiro. Finalmente, são demonstrados os gastos com viagem e os relatórios de Gestão Fiscal, exigidos pela LRF para o Poder Legislativo municipal. Observa-se, também, o atalho para acesso à Lei de Acesso à Informação, perguntas e respostas frequentes, ouvidoria e serviço de informações ao cidadão (SIC).

MÉTODO

A pesquisa, quanto aos seus procedimentos, foi iniciada por uma revisão bibliográfica que tratou de estudar a busca por transparência na gestão pública. Analisou-se a CF/88, que é o marco inicial da cultura da transparência dos dados produzidos e guardados pelos órgãos públicos por meio da adoção mandatória dos princípios da Administração Pública, fundamentalmente o Princípio da Publicidade. Além disso, verificou-se a legislação específica que trata da transparência pública no Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Transparência e a Lei de Acesso à Informação.

Posteriormente, analisou-se a origem dos portais de transparência na internet. Foi feita uma pesquisa exploratória com base em artigos, dissertações, manuais, livros, cartilhas e estudos de órgãos governamentais, além da legislação federal e municipal. Para colaborar com a pesquisa, é analisado o portal de transparência da Câmara de Vereadores de Sapucaia do Sul.

O presente estudo é considerado uma pesquisa aplicada, no que diz respeito à sua natureza, pois visa gerar conhecimentos para aplicação prática na solução de problemas específicos (proporcionar melhorias no Portal de Transparência da Câmara de Vereadores de Sapucaia do Sul). Foi feita uma abordagem qualitativa que, conforme Zanella (2009), “consiste um tipo de análise que tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem-lhe atribuir-lhe cientificidade”. Dessa forma, não se utiliza de métodos e técnicas estatísticas.

Com o objetivo de analisar a importância da divulgação de informações pela Administração Pública em seu Portal de Transparência na internet para possibilitar o controle das contas públicas, analisou-se o Portal da Transparência da Câmara

Municipal de Sapucaia do Sul (CMSS). Verificou-se também se os dados estão de acordo com o que define a legislação e se são publicados em linguagem adequada para o entendimento de seus usuários. O portal da entidade foi analisado utilizando os procedimentos de um estudo de caso. Zanella (2009) define estudo de caso como “uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações” (ibidem, p.86).

Os dados foram coletados por meio questionário, aplicado durante o mês de outubro de 2015, com o intuito de se conhecer a opinião sobre o conteúdo e compreensibilidade das informações publicadas no portal por parte dos servidores do Legislativo Municipal e de representantes de instituições atuantes na sociedade local. As perguntas foram elaboradas de forma aberta (permitindo respostas livres de acordo com o entendimento do respondente) e de forma fechada (com respostas de alternativas dicotômicas, apenas duas escolhas possíveis, ou de múltipla escolha, com uma série de respostas possíveis). Algumas questões utilizadas foram apresentadas no estudo de Lazzarotto Riquinho (2014), que versa sobre o Portal de Transparência do município de Santa Maria RS.

O questionário foi dividido em duas partes. Na primeira parte, foram perguntados dados pessoais: instituição na qual trabalha, tempo de serviço nessa instituição, idade, gênero, estado civil, e escolaridade. Na segunda parte, foram feitas doze perguntas, sendo oito fechadas e quatro abertas, conforme apêndice A.

A seguir, apresenta-se o resultado da pesquisa com base nas respostas dos participantes e a análise feita no portal em relação à adequação dos dados perante a legislação e o determinado pela contabilidade aplicada ao setor público expostas nos tópicos anteriores.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O legislativo de Sapucaia do Sul está organizado administrativamente segundo a Lei Municipal nº 3.570¹¹ de julho de 2014. Os respondentes foram os que atuam como apoio administrativo, jurídico e operacional no funcionamento da CMSS. Assim, participaram da pesquisa os servidores apontados no Quadro 3:

¹¹A lei municipal nº 3.570 de julho de 2014 institui a nova estrutura administrativa da Câmara de Vereadores de Sapucaia do Sul.

Departamentos	Respondentes
Superintendência geral	1
Procuradoria	3
Processo legislativo	6
Recursos humanos e contabilidade	7
Patrimônio, compras e contratos	6
Comunicação, publicidade e tecnologia da informação	2
Total	25

Quadro 3 - Servidores da CMSS que responderam ao questionário
 Fonte: elaborado por este autor

A intenção foi verificar se os próprios servidores da entidade acessam e compreendem os dados publicados no Portal da Transparência. Observou-se que a faixa etária dos respondentes é heterogênea, sendo 35% acima de 50 anos e 20% até 30 anos, 45% são mulheres, 55% declararam-se casados e 25% possuem formação de nível superior.

Além dos servidores da CMSS, responderam ao questionário representantes de entidades que atuam na sociedade local, conforme Quadro 4.

Entidades representativas da sociedade local	Respondentes
Prefeitura Municipal de Sapucaia do Sul	3
Fundo Municipal de Aposentadoria e Pensão do Servidor de Sapucaia do Sul (FAPS)	2
Sindicato dos Servidores Municipais de Sapucaia do Sul	2
Conselho tutelar	1
Programa Estadual de Defesa dos Consumidores do Rio Grande do Sul (Procon – Sapucaia do Sul)	1
Escritório regional do Conselho Regional de Contabilidade (CRCRS)	1
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB – Subseção Sapucaia do Sul)	1
Conselho de educação municipal	1
Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL – Sapucaia do sul)	1
Veículos de comunicação local	2
Total	15

Quadro 4 - Membros de entidades que responderam ao questionário
 Fonte: elaborado por este autor

O intuito de pesquisar os membros dessas entidades foi no sentido de obter o ponto de vista de pessoas que não trabalham no órgão em foco e que se enquadram no rol de possíveis destinatários das informações publicadas. O perfil encontrado foi o seguinte: 40% acima de 50 anos, 20% mulheres, 40% casados e 80% possuem formação de nível superior.

No que diz respeito às respostas fechadas obtidas na parte II do questionário, apresenta-se, na Tabela 1, os resultados tabulados.

ITEM	RESPONDENTES	SIM	NÃO	NÃO SEI	INDIFERENTE	TOTAL	
Divulgação da existência do Portal	CMSS	55%	0%	45%	N/A	100%	
	Demais Entidades	40%	0%	60%		100%	
Importância de divulgar ações do legislativo	CMSS	95%	5%	N/A	0%	100%	
	Demais Entidades	90%	10%		0%	100%	
Importância de divulgar gastos do legislativo	CMSS	95%	0%		5%	100%	
	Demais Entidades	100%	0%		0%	100%	
Acesso ao Portal da Transparência da CMSS	CMSS	100%	0%		N/A	N/A	100%
	Demais Entidades	60%	40%				100%
Compreensibilidade dos dados pelo cidadão	CMSS	80%	20%				100%
	Demais Entidades	60%	40%				100%
Informações possibilitam controle pelo cidadão	CMSS	80%	20%	100%			
	Demais Entidades	70%	30%	100%			
Existência de comunicação direta entre CMSS e cidadão	CMSS	45%	10%	45%			100%
	Demais Entidades	60%	0%	40%			100%

N/A = Não se aplica

Tabela 1 – Respostas obtidas na aplicação do questionário.

Fonte: elaborado por este autor

Observa-se que, apesar da maioria dos servidores da CMSS (55%) afirmar que a existência do portal de transparência da entidade foi divulgada, grande parte dos respondentes (45% dos servidores da CMSS e 60% do outro grupo) não soube dizer se ocorreu a sua divulgação, o que leva a crer que esse quesito deva ser melhorado à medida que a publicidade é um princípio que dá sustentação à transparência na Administração Pública.

No que diz respeito à importância da divulgação das ações e da aplicação dos recursos financeiros do Legislativo Municipal, ambos os grupos pesquisados afirmaram que consideram essas informações necessárias. Perguntado se já haviam acessado o Portal da Transparência do órgão, seus servidores responderam que sim. Porém, 40% dos representantes das entidades locais afirmaram que nunca haviam acessado o sítio, o que vai ao encontro da necessidade de maior publicidade.

A compreensibilidade das informações disponibilizadas, na opinião da maioria dos servidores da CMSS (80%), é satisfatória. No outro grupo, 60% consideraram os dados compreensíveis. Quanto à clareza dos dados e linguagem utilizada para possibilitar o controle social, os grupos responderam de forma semelhante à questão anterior. As respostas a esses quesitos (compreensibilidade, clareza e linguagem), considerando que os servidores da entidade possuem maior familiaridade com os temas e números demonstrados no Portal da Transparência e que os representantes das demais entidades possuem elevado grau de instrução, podem não refletir a realidade do homem médio, ou seja, a maioria da população.

Apesar de existir um canal de comunicação direta entre a CMSS e o cidadão, ouvidoria e serviço de informações ao cidadão (SIC), boa parte dos respondentes (45% dos servidores da CMSS e 45% dos membros das demais entidades pesquisadas) não

identificou os dispositivos o que pode indicar a necessidade de dar maior visibilidade a essas funcionalidades no sítio.

Ao serem questionados a respeito das informações mais acessadas ou consideradas mais importantes, os servidores da Câmara Municipal de Sapucaia do Sul, indicaram os itens licitações, remuneração dos servidores e vereadores e despesas, respectivamente com 22%, 18% e 17% das opiniões. Quanto às respostas dos representantes das demais entidades encontrou-se o seguinte: receitas e despesas, ambas com 23% das opiniões seguidas de licitações e remuneração dos servidores e vereadores que atingiram 13%. As respostas indicam a tendência de ambos os grupos a se interessarem pela aplicação dos recursos financeiros do legislativo.

As perguntas abertas trouxeram o indicativo de que a grande maioria dos respondentes conhece as funções de um vereador, quais sejam: elaborar leis de competência do município, fiscalizar o executivo, julgar as contas do prefeito e assessorar o executivo na implantação de políticas públicas por meio do orçamento público¹². Além disso, ambos os grupos consideraram que a Câmara de Vereadores deve estar atenta às demandas da sociedade e atuar junto a ela para proporcionar maior desenvolvimento social e econômico. Sendo assim, é necessário que os vereadores exerçam suas funções com transparência e de forma eficiente.

Na pergunta sobre que tipo de informações que gostaria de encontrar no Portal da Transparência foram evidenciados os seguintes resultados: projetos de lei em tramitação, estatística da produção legislativa individualizada por vereador, atas das sessões legislativas, maior divulgação da existência do sítio, atualização mais frequente dos dados e melhoria operacional do sítio possibilitando mais rapidez e objetividade no acesso à informação desejada.

Com relação aos demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários, as sugestões para maior compreensibilidade foram a utilização de recursos gráficos, apresentação no formato gerencial, ou seja, de forma resumida de maneira que a informação se apresente mais concisa, e em linguagem menos técnica.

Logo, nota-se que a forma de apresentação dos dados é fundamental para que o cidadão mantenha o interesse em buscar informações sobre a Administração Pública para, assim, controlar as ações dos gestores e a aplicação dos recursos públicos.

¹² Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Amapá. Disponível em: < <http://www.tre-ap.jus.br/imprensa/noticias-tre-ap/2012/Novembro/conheca-as-atribuicoes-do-vereador>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

No que diz respeito à análise do Portal de Transparência da CMSS quanto ao atendimento da legislação, verificou-se que boa parte dos requisitos estabelecidos são cumpridos, conforme quadro 5, que demonstra os itens mínimos que devem ser disponibilizados.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	DISPONÍVEL NO PORTAL
Leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA)	NÃO
Prestação de contas	NÃO
Parecer prévio das prestações de contas	NÃO
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	N/A
Relatório de Gestão Fiscal	SIM
Despesas	SIM
Receitas	SIM
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	
Competências e estrutura organizacional	NÃO
Endereço e telefone	SIM
Horários de atendimento	SIM
Transferências de recursos financeiros	SIM
Registros de Despesas	SIM
Procedimentos licitatórios	SIM
Contratos celebrados	SIM
Programas, ações e projetos	NÃO
Respostas a perguntas mais frequentes	NÃO
LEGISLAÇÃO CONTÁBIL	
Balanço Patrimonial	SIM
Balanço Orçamentário	SIM
Balanço Financeiro	SIM
Demonstração das Variações Patrimoniais	SIM
Demonstração dos Fluxos de Caixa	NÃO
Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	NÃO SE APLICA
Notas Explicativas	NÃO

Quadro 5: Itens mínimos de um Portal de Transparência

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que não estão disponíveis, verificou-se que as leis orçamentárias estão publicadas no sítio institucional da entidade. Porém, essas informações não estão divulgadas de maneira que o usuário as encontre facilmente. A disponibilização dessas leis, primordiais para qualquer análise das contas do município, deveria ser proporcionada com destaque no Portal da Transparência. A prestação de contas, com o parecer prévio emitido pelo controle interno, não está publicada pela entidade. Esses relatórios deveriam estar presentes no Portal da Transparência por se tratarem de um relato de todos os fatos relevantes ocorridos durante a gestão do administrador do Legislativo Municipal.

O atendimento à Lei de Acesso à Informação precisa ser aperfeiçoado nos quesitos “competências e estrutura organizacional” e “programas, ações e projetos” que

são publicados apenas no sítio institucional da CMSS. No item, “respostas às perguntas mais frequentes” surge a necessidade de melhoria quanto à disponibilização de um meio de comunicação direto e ágil entre o usuário e os responsáveis pela manutenção das informações do Portal.

No que diz respeito à disponibilização dos demonstrativos contábeis, é necessário que a CMSS elabore e publique a Demonstração dos Fluxos de Caixa e adote as notas explicativas como meio de proporcionar maior entendimento das informações pelos usuários. Sugere-se que as informações contábeis sejam expostas em linguagem mais acessível e em formato gerencial, ou seja, de forma resumida, além da publicação dos relatórios na forma exigida pelas normas contábeis.

Nota-se que alguns itens não publicados no Portal da Transparência estão disponíveis no sítio institucional da entidade. Dessa forma, é necessário realocar as informações e centralizar os dados no Portal da Transparência que é o canal adequado para prestação de contas à sociedade. Por outro lado, os itens publicados necessitam de uma divulgação em linguagem mais adequada ao entendimento da maioria da população interessada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Sapucaia do Sul, verificou-se a importância da divulgação de informações pela Administração Pública em seu Portal de Transparência na internet para possibilitar, assim, o controle das contas públicas. A transparência e o controle das contas públicas são fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade mais atuante e participativa. A legislação disponibiliza ferramentas para exercer o controle social. Além disso, as normas contábeis orientam que as informações sejam disponibilizadas de acordo com a necessidade de seus usuários para que sejam úteis e compreensíveis.

Cabe à sociedade e aos órgãos de controle reivindicar que a legislação seja cumprida e ainda incentivar o gestor público para apresentar as informações íntegras, atualizadas e, principalmente compreensíveis à maioria da população. Um exemplo disso é Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet, iniciativa do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), que avalia o Portal de Transparência dos poderes executivos e legislativos do estado e concede um selo digital e um diploma aos entes que disponibilizam as informações de forma adequada. Em sua segunda edição, no

ano de 2015, o TCE-RS premiou 76 Executivos e 60 Câmaras Municipais rio-grandenses¹³, o que mostra que ainda existe muito a fazer em um estado que conta com 497 municípios.

Aos administradores públicos, cumpre incentivar os servidores responsáveis pela manutenção dos dados nos portais de transparência, além de elaborar relatórios e informações de acordo com a exigência legal. Ao mesmo tempo, é preciso propiciar o controle a ser realizado pela sociedade. Relatórios em formato gerencial que possibilitem, de forma concisa, explicar o que se pretende é um caminho mandatório para que a população se interesse em acessar o conteúdo, como foi apontado pela pesquisa feita na Câmara Municipal de Sapucaia do Sul. É necessário conhecer quem são os usuários das informações e de que forma eles gostariam de ter acesso a elas. Conforme defende o *Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal*, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, “a mera divulgação sem tornar o assunto compreensível para a sociedade não é transparência, assim como não tem efeito a informação compreensível sem divulgação” (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2002, p. 14). Publicidade e compreensibilidade são essenciais.

O desafio dos servidores responsáveis pela publicação das informações, especialmente as contábeis, financeiras e orçamentárias, é encontrar uma forma mais eficiente e atrativa de transmitir os dados, a partir da utilização de linguagem simplificada, recursos gráficos e notas explicativas. Como prega a contabilidade aplicada ao setor público, por meio das NCASP e do MCASP, as informações devem proporcionar a tomada de decisão e instrumentalização do controle social de forma a promover a transparência da prestação de contas. O conjunto desses atores, administradores públicos, sociedade e servidores públicos, podem colocar em prática a intenção da legislação de divulgar a informação de forma transparente propiciando o controle das contas públicas para que cada vez mais seja aperfeiçoada a oferta de serviços públicos de qualidade a um maior número de pessoas possível. E quanto ao Portal da Transparência da Câmara de Sapucaia do Sul, de que forma poderia ser mais útil à sociedade?

Observou-se que alguns itens exigidos pela legislação não estão sendo atendidos pelo portal como, por exemplo, a divulgação de programas, ações e projetos, das leis orçamentárias e de respostas a perguntas mais frequentes. Algumas informações

13 Dados publicados no artigo *A prática da Transparência*, escrito pelo Presidente do TCE-RS, Conselheiro Cezar Miola.

constam apenas no sítio institucional da entidade. É preciso ainda que demonstrações contábeis sejam publicadas de forma mais amigável ao usuário para garantir seu entendimento. Conclui-se, assim, que a finalidade do Portal da Transparência da CMSS seria melhor atendida se os relatórios fossem expostos de maneira mais simplificada e se fossem acrescidas notas explicativas cujo objetivo seja facilitar a compreensão das demonstrações. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas. As demais informações institucionais deveriam estar presentes no Portal da Transparência da CMSS, além de estar no sítio oficial da entidade, conforme determina a legislação. Outra necessidade é buscar melhorar a interface gráfica do portal, proporcionando maior interatividade e agilidade na busca das informações. Dessa forma, a sociedade estaria melhor preparada e teria subsídios para participar das decisões necessárias no desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 22. ed. São Paulo: MÉTODO, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. NBCASP – Normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público sob a ótica das IPSAS: um estudo comparativo. 2. ed. Porto Alegre, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios da CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 03, out, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Escola virtual da CGU. Curso: Rumo a uma cultura de acesso à informação: a Lei 12.527/2011. Brasília, 2014.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e Controle Social da Administração Pública. 2013. Disponível em: http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/FIGUEIREDO_transparencia.pdf>. Acesso em: 24 ago.2015.

FILHO, João Eudes Bezerra. Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva. 2. ed. ATLAS, 2015.

GRECO, Alvíso; AREND, Lauro. Contabilidade - teoria e prática básicas, 4. ed. SARAIVA, 2013.

LAZZAROTTO RIQUINHO, Cláudia. Democracia, transparência pública e controle cidadão – um estudo de caso do portal de transparência de Santa Maria/RS. 2014. Disponível em:
<http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6671>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MARTINS, Eliseu et al. Manual de contabilidade societária. FIPECAFI. 2. ed. ATLAS, 2013.

MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 40. ed. MALHEIROS, 2014.

MENDES, Roselaine da Cruz; OLEIRO; Walter Nunes; QUINTANA, Alexandre Costa. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate contra a corrupção. 2008. Disponível em:
<http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/214.pdf>. Acesso em: 27 set. 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria Federal de Controle Interno. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em
<<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade aplicada ao setor público. MCASP. 6. ed. 2015 Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 23 ago. 2015.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Tesouro Nacional. Lei Complementar nº 101/2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2001. Disponível em:
<<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. 2015.

NETO, O. A. P. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. 2007. Disponível em
<<http://www.congressousp.fipecafi.org/web/artigos52005/89.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas científicas e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

SANTOS, Rita de Cássia. Plano plurianual e orçamento público. Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SAPUCAIA DO SUL. Lei n. 3.570, de 30 de julho de 2014. Disponível em:
<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sapucaia-do-sul/lei-ordinaria/2014/357/3570/lei-ordinaria-n-3570-2014-institui-a-nova-estrutura-administrativa-da-camara-de-vereadores-de-sapucaia-do-sul?q=estrutura>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. A prática da transparência. Cezar Miola. 2015. Disponível em: Disponível em:
<<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/artigos/228AC6CA4152234DE053980210AC27AF>>. Acesso em 24 nov.2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2002. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/guia_lrf_2ed.pdf>. Acesso em: 15, set. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Controles na Administração Pública. 2. ed. Brasília, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses: MDT. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

APÊNDICE A – Questionário sobre as informações publicadas no Portal da Transparência da Câmara de Vereadores de Sapucaia do Sul

Parte I - DADOS PESSOAIS

INSTITUIÇÃO NA QUAL TRABALHA:
 TEMPO DE SERVIÇO NESTA ORGANIZAÇÃO:
 IDADE:
 GÊNERO:
 ESTADO CIVIL:
 ESCOLARIDADE:

Parte II - O PORTAL DE TRANSPARÊNCIA

PERGUNTAS	POSSÍVEIS RESPOSTAS			
	SIM	NÃO	NÃO SEI	INDIFERENTE
1 – A Câmara Municipal de Sapucaia do Sul divulgou para sociedade sapucaense a implantação do Portal de Transparência do órgão?				N/A
2 – Você considera importante que as ações que executadas pela Câmara Municipal sejam divulgadas no Portal de Transparência?				N/A
3 – Você considera importante que sejam divulgados no Portal de Transparência a forma pela qual os recursos financeiros são aplicados pela Câmara Municipal de Sapucaia do Sul (Onde o dinheiro é gasto)?				N/A
4 – Você já acessou o Portal de Transparência da Câmara Municipal de Sapucaia			N/A	N/A
5 – Os dados e informações disponibilizados, em sua opinião, podem ser compreendidos por todos os cidadãos?			N/A	N/A
6 – As informações contábeis, orçamentárias e financeiras (Demonstrativos Contábeis) estão expostas de forma clara e em linguagem adequada para possibilitar o efetivo controle pelo cidadão?			N/A	N/A
7 – No Portal de Transparência, existe algum meio de comunicação direta entre a Câmara Municipal e o cidadão (Canal de interatividade)?				N/A

N/A = Não se aplica

8 – Indique as 3 informações mais acessadas ou consideradas mais relevantes que estão disponíveis no Portal de Transparência da Câmara Municipal de Sapucaia do Sul:

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> RELATÓRIOS DE COMPRAS | <input type="checkbox"/> LICITAÇÕES | <input type="checkbox"/> DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS |
| <input type="checkbox"/> CONTRATOS CELEBRADOS | <input type="checkbox"/> CONCURSOS | <input type="checkbox"/> RELATÓRIOS QUE ATENDEM À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL |
| <input type="checkbox"/> RECETAS | <input type="checkbox"/> DESPESAS DE VIAGEM | <input type="checkbox"/> REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E VEREADORES |
| <input type="checkbox"/> DESPESAS | | |

09 – Que tipo de informações gostaria de encontrar no Portal de Transparência?

10 – Com relação às informações contábeis, orçamentárias e financeiras (Demonstrativos Contábeis), de que forma elas poderiam ser apresentadas para facilitar a compreensão por todos?

11 – Você sabe quais as funções de um vereador? Por favor, exemplifique.

12 – Qual a importância da Câmara de Vereadores para a sua cidade? E como o legislativo municipal pode colaborar para o desenvolvimento da sociedade local?