



Luiz Alberto Sanábio Freesz

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a evolução da transparência
fiscal em Belo Horizonte após a Lei Complementar nº 131/2009**

Belo Horizonte
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
2013

Luiz Alberto Sanábio Freesz

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a evolução da transparência
fiscal em Belo Horizonte após a Lei Complementar nº 131/2009**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado da
em Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Simone Cristina Dufloth

Belo Horizonte

2013

Freesz, Luiz Alberto Sanábio

F857I Lei de Responsabilidade Fiscal: a evolução da transparência fiscal em Belo Horizonte após a Lei Complementar nº 131/2009 / Luiz Alberto Sanábio Freesz – Belo Horizonte 2013
127 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Simone Cristina Dufloth
Referência: f. : 127

1. Administração Pública. 2. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 3. Responsabilidade Fiscal. 4. Transparência Fiscal. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 336.2 (815.11)

À Caroline e à Camila,
meus amores,
com todo carinho.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, a Deus, pelos dons e graças a mim oferecidos;

À minha esposa Caroline e à minha filha Camila, por me fazerem acreditar que era possível vencer este desafio e, principalmente, por suportarem todos os momentos em que estive ausente, embora tão perto delas;

À minha família, em especial aos meus pais, Walter e Maria Amália, pelo apoio, estímulo e orações permanentes;

Aos professores, por compartilharem conhecimento e experiências com profissionalismo e dedicação exemplares. À Simone Cristina Dufloth, em particular, pelos conselhos, objetividade, firmeza e serenidade com que conduziu a orientação desta dissertação. Mais que orientadora, uma grande amiga nas horas difíceis;

Ao corpo técnico-administrativo da Fundação João Pinheiro, na pessoa da Rosário Santiago, secretária do Curso de Mestrado, por dar o suporte necessário à realização de todas as atividades;

Aos colegas de turma, pelo companheirismo e amizade ao longo desses dois anos de convívio. À Andreane e ao Tadeu, especificamente, pelo bom humor e pelas importantes contribuições nos trabalhos de grupo. Ao Marcos, por representar de modo tão competente a nossa turma no Colegiado do Curso;

À Controladoria-Geral da União, instituição na qual procuro prestar serviços de qualidade ao público, pela oportunidade de capacitação e crescimento profissional.

RESUMO

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) fortaleceram indubitavelmente as políticas públicas de transparência e de acesso à informação no Brasil. Esses normativos têm forçado alterações na governança das estruturas burocráticas das três esferas de governo, no sentido de minimizar a assimetria informacional existente na relação entre o Estado e a sociedade, reduzir as falhas de gestão e ampliar o controle social. Para atendimento às referidas leis, regra geral, os entes públicos criaram ou aprimoraram seus portais de governo, espaços virtuais desenvolvidos a partir do uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação. Neste contexto, o presente trabalho tem natureza exploratória e se configura como um estudo de caso com foco na evolução das ações de transparência fiscal na capital do Estado de Minas Gerais, a partir da publicação da Lei da Transparência, no que tange à implantação e operacionalização do portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Como objetivos específicos, foram inicialmente descritas as ações desenvolvidas pela Prefeitura com vistas ao cumprimento da Lei da Transparência, tendo como referências as experiências similares do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais. Em seguida, buscou-se identificar, sob a ótica de importantes administradores municipais, os principais fatores facilitadores e dificultadores relativos ao cumprimento da Lei da Transparência. Posteriormente, comparou-se o nível de transparência da gestão fiscal da capital mineira, em fevereiro de 2013, com os resultados divulgados, em março de 2011, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos, organização não governamental sediada em Brasília – DF. A comparação foi realizada mediante nova aplicação do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, metodologicamente desenvolvido pelo referido Instituto. Ao longo do trabalho, foram executadas pesquisas bibliográficas, documentais e de campo para a coleta de dados e informações. Como resultado final, concluiu-se que as ações desenvolvidas pela Prefeitura de Belo Horizonte, no período 2011-2013, propiciaram o incremento da transparência fiscal. Contudo, em virtude principalmente de falhas na governança do município, o atendimento às exigências da Lei da Transparência ainda não se configurou em sua plenitude.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Responsabilidade Fiscal. 2. Transparência pública. 3. Acesso à informação.

ABSTRACT

The Complementary Law nº 101/2000 (Fiscal Responsibility Law), The Complementary Law nº 131/2009 (Transparency Law) and The Law nº 12.527/2011 (Access to Information Law) undoubtedly strengthened the public politics of transparency and access to information in Brazil. These regulations have forced changes in the governance of the bureaucratic structures of the three spheres of government, in order to minimize the existing informational asymmetry in the relationship between State and society, reduce the management failures and expand social control. To attend the mentioned laws, in general, the public entities have created or improved their Government portals, virtual spaces developed from the intensive use of information and communication technologies. In this context, this paper has exploratory nature's and is configured as a case study with focus at the evolution of fiscal transparency actions at the capital of the State of Minas Gerais, from the publication of the law of Transparency, regarding the implementation and operationalization of the electronic portal of Belo Horizonte's City Hall. As specific objectives, were initially described the actions developed by the City Hall seeking the fulfillment of the Transparency Law, using as references the similar experiences from the Federal Government and the Government of the State of Minas Gerais. Afterwards, it was sought to identify, under the important municipal administrators' perspective, the main facilitating factors and difficulties related to the fulfillment of The Transparency Law. Subsequently, it was compared the level of transparency in the fiscal management of the capital of Minas Gerais, in January 2013, with the released results, in March 2011, by the Institute for Socioeconomic Studies, a nongovernmental organization based in Brasília - DF. The comparison was performed by using the Budget Transparency Cycle Index, methodologically developed by the abovementioned Institute. To collect data and information throughout the work, bibliographical, documentary and field research were performed. As final result, it was concluded that the actions taken by the City Hall of Belo Horizonte, in the period 2011-2013, led to increasing fiscal transparency. Nevertheless, mainly due to failures in the municipality's governance, the compliance with the requirements of The Transparency Law has not yet set in its fullness.

KEYWORDS: 1. Fiscal Responsibility. 2. Public transparency. 3. Access to information.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1: Portal da Transparência do Governo Federal: página inicial	63
Figura 2: Portal da Transparência do Governo Federal: consulta <i>Despesas</i> - atualização diária.....	68
Figura 3: Tela do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).....	69
Figura 4: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: página principal.....	70
Figura 5: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: opção <i>Acesso à Informação</i>	76
Figura 6: Portal da Transparência da PBH: tela inicial da versão original	80
Figura 7: Portal da PBH: <i>link</i> para o Portal de Acesso à Informação.....	82
Figura 8: Portal de Acesso à Informação: primeiras opções do menu.....	83
Figura 9: Portal de Acesso à Informação: opção <i>Despesas e Receitas</i>	84
Figura 10: Portal de Acesso à Informação: conteúdo disponibilizado pelas Gerências da Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento	86
Figura 11: Portal de Acesso à Informação da PBH: meios de acesso e fluxo das informações fiscais	87
Figura 12: Portal de Acesso à Informação da PBH: tela inicial do aplicativo <i>Sistema de Dados - Receitas</i>	99
Figura 13: Portal de Acesso à Informação da PBH: consulta ao <i>Sistema de Dados - Receitas</i>	100
Figura 14: Portal de Acesso à Informação da PBH: tela inicial do aplicativo <i>Sistema de Dados - Despesas</i>	101
Figura 15: Portal de Acesso à Informação da PBH: consulta ao <i>Sistema de Dados - Despesas</i>	103
Figura 16: Portal de Acesso à Informação da PBH: <i>Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento</i> da coluna <i>Contrato/Convênio</i>	104
Figura 17: Portal de Acesso à Informação da PBH: <i>Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento</i> da coluna <i>Valor Empenhado</i>	105
Figura 18: Portal de Acesso à Informação da PBH: <i>Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento</i> de <i>Nota de Empenho</i>	106
Figura 19: Portal de Acesso à Informação da PBH: <i>Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento</i> da coluna <i>Valor Liquidado</i>	106
Figura 20: Portal de Acesso à Informação da PBH: <i>Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento</i> de <i>Documento de Liquidação</i>	107
Figura 21: Portal de Acesso à Informação da PBH <i>Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento</i> da coluna <i>Valor Pago</i>	107
Figura 22: Portal de Acesso à Informação da PBH: <i>Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento</i> de <i>Nota de Pagamento</i>	108

Quadros

Quadro 1: Prazos previstos no artigo 73-B da LRF	36
Quadro 2: Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão nas Capitais brasileiras - Avaliação 2009	45
Quadro 3: Índice de Transparência Municipal na Internet: avaliação 2009	46
Quadro 4: Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário - Variáveis analisadas	49
Quadro 5: Índice de Transparência da Associação Contas Abertas: dimensões, características avaliadas e pontuações máximas	53
Quadro 6: Índice de Transparência da Associação Contas Abertas: portais de transparência dos governos estaduais e Distrito Federal - avaliação 2012	55
Quadro 7: Esfera de governo, órgão, unidade de lotação e cargo dos entrevistados.....	58
Quadro 8: Evolução do conteúdo do Portal da Transparência do Governo Federal.....	67
Quadro 9: Portal de Acesso à Informação da PBH: Opção Despesas e Receitas - Conteúdo básico	84
Quadro 10: Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário em Belo Horizonte - 2011.....	89
Quadro 11: Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário: Belo Horizonte/MG - Período 2011-2013	109
Quadro 12: Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário: Belo Horizonte/MG - 2013 Variáveis com pontuação inferior a 1 ponto	112

Tabelas

Tabela 1: Capitais ordenadas pela pontuação alcançada e posição em relação ao Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário - 2011.....	51
Tabela 2: Qualidade da Transparência nas Capitais Brasileiras - 2011	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCOM - Assessoria de Comunicação Social do Município
CGE - Controladoria-Geral do Estado
CGU - Controladoria-Geral da União
CNM - Confederação Nacional dos Municípios
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF - Cadastro de Pessoas Físicas
CTGM - Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte
EMI - Exposição de Motivos Interministerial
e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
GATCS - Gerência de Ações de Transparência e Controle Social
IFC - Instituto de Fiscalização e Controle
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos
IRFS - Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão
IT - Índice de Transparência
ITGP-M - Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal
ITMI - Índice de Transparência Municipal na Internet
LAI - Lei de Acesso à Informação
LC - Lei Complementar
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PIB - Produto Interno Bruto
PRODABEL - Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A
PRODEMGE - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
SEF - Secretaria de Estado da Fazenda
SEPLAG - Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAFI/Cidadão - Serviço Integrado de Administração Financeira da PBH
SIAFI/MG - Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais
SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal
SICOM - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios

SMAO - Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento

SOF - Sistema Orçamentário e Financeiro

SPCI - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO¹

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA	17
2.1	Assimetria informacional no setor público	17
2.2	Governança na gestão pública	18
2.3	Accountability, transparência e acesso à informação: os fundamentos da boa governança no setor público	21
2.4	Tecnologias da Informação e Comunicação e Governo Eletrônico: a governança pública voltada para a transparência e o acesso à informação	25
3.	ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA FISCAL E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988	30
3.1	Lei Complementar nº 101/2000: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	31
3.1.1	Justificativas, pressupostos e principais objetivos da LRF	31
3.1.2	Principais dispositivos da LRF relativos à transparência da gestão fiscal	33
3.2	Lei Complementar nº 131/2009: a Lei da Transparência	35
3.2.1	As alterações na LRF decorrentes da promulgação da LC nº 131/2009.....	35
3.2.2	Decreto nº 7.185/2010 e Portaria/MF nº 548/2010: os regulamentos da Lei Complementar nº 131/2009	37
3.3	Lei nº 12.527/2011: a Lei de Acesso à Informação (LAI)	39
4.	ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA FISCAL	43
4.1	Experiências brasileiras recentes, critérios metodológicos e principais resultados	43
5.	METODOLOGIA	56
5.1	Tipo de pesquisa	56
5.2	Procedimentos para coleta de dados e informações	56
5.3	Crítérios para seleção do município objeto do estudo	59
5.4	Crítérios para escolha do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário como parâmetro de investigação	61
6.	PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA E DE ACESSO À INFORMAÇÃO	63
6.1	O Portal da Transparência do Governo Federal	63
6.2	O Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais	70
6.3	O Portal de Acesso à Informação da Prefeitura de Belo Horizonte: a nova versão do Portal da Transparência da capital mineira	77

¹ Este trabalho foi revisado conforme as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009, bem como foi formatado de acordo com o Manual da FJP, de 2011.

7.	TRANSPARÊNCIA FISCAL EM BELO HORIZONTE: A GOVERNANÇA COMO PONTO CRÍTICO NO CUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009...	88
7.1	A transparência do ciclo orçamentário no exercício de 2011: breve análise do desempenho da capital mineira	88
7.2	Principais fatores facilitadores e dificultadores presentes no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte quanto ao cumprimento da Lei da Transparência.....	90
7.3	A transparência do ciclo orçamentário no exercício de 2013: uma análise dos dados disponibilizados no Portal de Acesso à Informação da capital mineira	98
7.3.1	Análise das variáveis relativas às dimensões “Elaboração do Orçamento”, “Acesso à Legislação Orçamentária”, “Conteúdo da Legislação Orçamentária” e “Avaliação” do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário.....	98
7.3.2	Análise das variáveis relativas à dimensão “Execução Orçamentária”, atinentes às receitas públicas.....	99
7.3.3	Análise das variáveis relativas à dimensão “Execução Orçamentária”, atinentes às despesas públicas	101
7.3.4	Cálculo do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário no exercício de 2013: a evolução da transparência da gestão fiscal no município de Belo Horizonte	109
8.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
	REFERÊNCIAS	122

1. INTRODUÇÃO

*Governos mais transparentes governam melhor.
(Roumeen Islam, 2006)*

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – foi editada em um contexto mundial caracterizado pela preocupação com os desequilíbrios orçamentários e financeiros do setor público, cujas funções aumentaram de forma significativa, na tentativa de atender às demandas sociais crescentes, próprias dos regimes democráticos. A referida Lei Complementar regulamentou a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), estabelecendo normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Conforme inscrito no § 1º do artigo 1º, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujos pressupostos são a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Em consonância com a Constituição Federal, o Capítulo IX da LRF trata especificamente da transparência, do controle e da fiscalização da gestão fiscal, obrigando os administradores públicos a emitirem declarações de responsabilidade sobre os atos praticados, bem como permitindo o acesso público às informações, de modo que qualquer cidadão possa avaliar o desempenho da administração no que se refere às finanças públicas, particularmente quanto ao cumprimento das exigências contidas na própria Lei.

Em vigência há quase treze anos, a LRF pode ser considerada uma norma estável, visto que seu texto original foi modificado em apenas uma oportunidade, em decorrência da promulgação da Lei Complementar nº 131/2009 – a Lei da Transparência – a qual acrescentou dispositivos à LRF 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.

Paralelamente à inserção na LRF desses novos dispositivos de cunho democrático, a transparência administrativa foi significativamente favorecida pelo advento de novas tecnologias de informação e comunicação. Como consequência desse avanço tecnológico, possibilitou-se aos cidadãos maior e melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos.

Em tese, portanto, os avanços em termos normativos e tecnológicos proporcionam ambiente propício ao incremento da transparência fiscal na administração pública brasileira, haja vista que os cidadãos passam a ter condições efetivas para acompanhar as ações governamentais.

Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo estudar a evolução das ações de transparência fiscal na capital mineira, a partir da publicação da Lei da Transparência, e o cumprimento de suas determinações no que se refere à disponibilização de informações mediante o portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). Especificamente, pretende-se:

- a) descrever as ações de transparência da PBH consubstanciadas na Lei Complementar nº 131/2009, tendo como referências os Portais de Transparência ou de Acesso à Informação do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais;
- b) identificar os principais fatores facilitadores e dificultadores presentes no âmbito da PBH quanto ao cumprimento das exigências advindas da Lei da Transparência, sob a ótica dos administradores envolvidos na implantação e operacionalização das ações de transparência da capital mineira;
- c) comparar o nível de transparência fiscal das informações disponibilizadas no portal da PBH no ano de 2013 em relação aos resultados do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário publicado no ano de 2011, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

A pesquisa, portanto, busca responder ao seguinte questionamento: *como evoluíram as ações de transparência fiscal na capital mineira, no período de 2011 a 2013, no que tange ao cumprimento da Lei da Transparência, em especial quanto às exigências da disponibilização das informações em meio eletrônico para a sociedade?*

O trabalho estrutura-se em oito seções, sendo a primeira esta parte introdutória. Na segunda, busca-se construir o referencial teórico para o estudo. Por conseguinte, abordam-se conceitos importantes, tais como assimetria informacional no setor público, governança na gestão pública, *accountability*, transparência, direito de acesso à informação, Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e Governo Eletrônico. Na terceira seção, trata-se especificamente da transparência da gestão fiscal no Brasil e do arcabouço normativo e institucional que a sustenta. Nesta etapa, discorre-se acerca dos antecedentes, pressupostos e objetivos da LRF, bem como se detalham os conceitos intrínsecos aos mecanismos de transparência da gestão fiscal nela previstos, com destaque para as alterações advindas da LC nº 131/2009, a Lei da Transparência. Discorre-se ainda

sobre os principais aspectos da Lei de Acesso à Informação e os impactos dela decorrentes sobre a transparência fiscal. Na quarta seção, abordam-se seis experiências brasileiras recentes no desenvolvimento de índices de transparência fiscal, cujos critérios metodológicos e principais resultados permitiram selecionar o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário como parâmetro de análise da transparência fiscal em Belo Horizonte, no período de 2011 a 2013. A metodologia utilizada para a realização desta pesquisa é descrita na quinta seção, enquanto na sexta procurou-se relatar as experiências de governança do Governo Federal, do Governo do Estado de Minas Gerais e da PBH na construção de seus respectivos Portais de Transparência ou de Acesso à Informação. Em seguida, na sétima seção, relatam-se os principais fatores facilitadores e dificultadores presentes no âmbito da PBH quanto ao cumprimento das exigências advindas da Lei da Transparência. Nesta etapa, compara-se o nível de transparência fiscal das informações disponibilizadas no portal da PBH no ano de 2013 aos resultados do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário publicados pelo INESC no ano de 2011. As conclusões da pesquisa constam da oitava e última seção.

2. GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA

Nesta seção, buscou-se construir um referencial teórico mínimo necessário para a melhor compreensão de diversos conceitos fundamentais para o desenvolvimento do estudo. Por conseguinte, abordam-se sucintamente os seguintes temas: teoria da agência, assimetria informacional, governança corporativa e governança no setor público, *accountability*, transparência, direito de acesso à informação, Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e governo eletrônico.

2.1 Assimetria informacional no setor público

Na iniciativa privada, segundo a Teoria da Agência, os conflitos potenciais entre acionistas e gestores ou entre acionistas majoritários e minoritários têm origem na dispersão de capital das corporações e na conseqüente separação entre a propriedade e a gestão. Esses conflitos de interesse, denominados conflitos de agência, decorrem principalmente das assimetrias informacionais² que surgem quando um ou mais indivíduos proprietários dos recursos econômicos – o principal – contratam outra pessoa ou organização – os agentes – para a realização de algum serviço ou gestão de bens, delegando-lhes a responsabilidade pela tomada de decisões (relação agente-principal ou relação de agência) (ANDRADE e ROSSETTI, 2009).

De modo análogo à iniciativa privada, os conflitos de agência também existem no setor público, visto que os interesses dos agentes (em geral, governantes e burocratas que implementam e executam as políticas públicas) não coincidem integralmente com os interesses do principal (cidadãos que delegaram aos citados agentes tal responsabilidade). E, assim como nas corporações privadas, os conflitos de agência surgem fundamentalmente da assimetria informacional presente na relação entre o Estado e a sociedade.

No caso da administração pública, a assimetria informacional é representada pela diferença entre o grau de conhecimento existente entre os burocratas do Estado e a população, em relação às ações governamentais. Em outras palavras, a assimetria de informação no setor público refere-se ao conhecimento desigual existente entre os governantes e gestores públicos (outorgados) e os cidadãos contribuintes (outorgantes).

i

² A assimetria informacional ocorre quando as partes envolvidas acumulam de modo desigual as informações relativas a determinado assunto.

De modo intuitivo, conclui-se que, quanto menos transparentes forem as ações, práticas e condutas dos gestores governamentais, mais intensa é a assimetria informacional entre os agentes e o principal e, portanto, maiores os riscos de desvios em relação às metas das políticas públicas ou de má aplicação dos recursos, de corrupção etc. Ao contrário, países em que o acesso à informação é amplo e a transparência já faz parte da “cultura” da administração pública têm assimetria informacional bastante reduzida e, portanto, mais escassos são os casos de desvios de recursos ou de corrupção.

Essa conclusão também pode ser obtida empiricamente, por exemplo, nas pesquisas realizadas pela Transparência Internacional, organização não governamental com sede em Berlim, conhecida por calcular e analisar o Índice de Percepções de Corrupção³ em mais de 170 países do mundo. O referido índice procura medir o grau em que a corrupção é percebida a existir entre os funcionários públicos e os políticos, sendo interpretado como “quanto maior a pontuação, menos percepção de corrupção”. Os resultados obtidos no ano de 2012⁴ indicam que Dinamarca, Finlândia, Nova Zelândia, Suécia e Cingapura, nessa ordem, ocupam os cinco primeiros lugares no *ranking* estabelecido pelo citado índice, sendo todos países detentores de indicadores socioeconômicos reconhecidamente elevados. Por outro lado, as cinco últimas posições foram atribuídas a países com baixos índices de desenvolvimento e péssimos indicadores socioeconômicos: Myanmar, Sudão, Afeganistão, Coreia da Norte e Somália, também nessa ordem. A comparação entre os países líderes e os ocupantes dos últimos lugares do *ranking* realça, portanto, a importância do acesso à informação e da transparência no grau de desenvolvimento das nações.

Assim, o exame da relação entre o Estado e a sociedade nos remete à discussão e análise dos mecanismos voltados à redução da assimetria informacional, em especial, a ampliação do acesso às informações públicas e o incremento da transparência administrativa. Esses mecanismos estão inseridos no ambiente de governança do setor público, cujo conceito tem origem na governança corporativa dos ambientes privados.

2.2 Governança na gestão pública

Segundo a Teoria da Agência, a existência de conflitos de agência nas corporações privadas é inevitável. Assim, no ambiente privado, a busca pela resolução desses conflitos fez surgir o conceito da governança corporativa.

³ A organização Transparência Internacional define a corrupção como o abuso do poder confiado para fins privados.

⁴ Dados disponíveis em: <<http://www.transparency.org/cpi2012/results>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

Em outras palavras, a governança corporativa nasceu da necessidade de se criar no ambiente das corporações uma série de mecanismos que assegurassem o alinhamento entre os interesses dos acionistas e os das diretorias das empresas, visando mitigar os conflitos de agência.

À medida que se consolidou, o conceito de governança corporativa alcançou também o setor público, com algumas adaptações. Para os fins desta pesquisa, portanto, é importante compreender o conceito de governança no setor público, distinguindo-o, principalmente, do termo governabilidade.

Governança e governabilidade são conceitos amplamente utilizados na linguagem político-administrativa contemporânea, porém comumente se confundem, haja vista a forte inter-relação entre os termos.

Embora governança seja um atributo do Estado e governabilidade um atributo da sociedade, [...], consideramos que há uma importante imbricação entre ambos, já que Estado e sociedade só podem ser pensados como entes relacionais. O que significa dizer que só há Estado se houver uma sociedade a ser governada, e que só há sociedade se seus membros conseguirem acordar as regras que presidirão a organização de sua convivência, ou seja, alguma forma de Estado.
(AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p. 80)

Um importante conceito de governança no setor público adveio em 1992, do relatório *Governance and Development* do Banco Mundial. Naquela oportunidade, a instituição financeira definiu a governança como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento. Segundo o Banco Mundial, regra geral, a governança tem três aspectos:

- i) a forma do regime político de um país;
- ii) os processos pelos quais a autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais do país; e
- iii) a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas, e, em geral, o desempenho das funções de governo.

Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.
[...]

Governance, in general, has three distinct aspects: (a) the form of political regime (parliamentary or presidential, military or civilian, and authoritarian or democratic); (b) the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and (c) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies, and, in general, to discharge government functions.
(BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1, 58)

Araújo (2002, p. 6) conceituou a governança no setor público como “a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas”. Para o articulista, a governança compreende “os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade”, esta última definida genericamente como as “próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado”. Segundo Araújo, essas condições refletem o “apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sócio-políticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado”.

Assim, enquanto a governabilidade refere-se mais diretamente à reforma do Estado, ou seja, às alterações nas relações entre Estado e sociedade, a governança pública visa reformar o aparelho do próprio Estado, visto que possui características essencialmente instrumentais e está associada às condições efetivas de gerência da estrutura administrativa do aparelho estatal.

Em suma, a governança pública compreende um conjunto de instrumentos que buscam reformular a administração, a partir da aplicação de novas ferramentas técnicas, financeiras, gerenciais e jurídicas, com a finalidade de se obter ou ampliar a eficiência da gestão governamental. Nesse contexto, aumentar a governança significa ampliar a capacidade de o governo formular e implementar políticas públicas, selecionando a melhor opção dentre as alternativas possíveis, de modo a atender às expectativas da sociedade.

A governança no setor público, portanto, assume papel de destaque porque os cidadãos contribuintes (principais) canalizam recursos para o Estado e têm a expectativa de que os gestores públicos (agentes) cuidem da eficaz alocação desses recursos, garantindo o retorno dos tributos pagos, mediante dividendos sociais gerados por bens e serviços de interesse coletivo. Salieta-se, porém, que o setor público é muito complexo. Regra geral, seus órgãos e entidades diferem quanto às estruturas organizacionais, tamanhos, padrões e unidades de comando. Por conseguinte, não existe um modelo único de governança para as diferentes esferas de governo ou de Poder, em razão das peculiaridades de cada caso. Contudo, em qualquer modelo que vier a ser adotado na área governamental, devem ser observadas boas práticas, aceitas pela sociedade e delimitadoras da atuação do Estado (ANDRADE e ROSSETTI, 2009).

2.3 *Accountability*, transparência e acesso à informação: os fundamentos da boa governança no setor público

O termo *Democracia* vem da conjunção dos vocábulos grego *demo* (povo) e *kratos* (regras). Significa, em sentido estrito, o “governo do povo”. Em um regime democrático, portanto, o poder de tomar decisões políticas importantes é exercido pelo povo, o que pode ocorrer no sistema direto, quando os cidadãos decidem os assuntos por votação, ou no sistema indireto, quando o povo elege seus representantes, os quais se tornam responsáveis por tomar decisões e votar em nome de seus representados. No Brasil, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal de 1988. Assim, adotou-se o modelo representativo para a tomada de decisões na maioria das situações.

A despeito do sistema adotado para a tomada de decisões ou dos processos de escolha e seleção dos governantes, em qualquer país democrático é inadmissível sobrepor interesses particulares ou político-partidários aos públicos. Com o objetivo de evitar tais situações, busca-se tornar os atos governamentais públicos e transparentes, de modo que os cidadãos possam efetivamente controlar e fiscalizar os atos de seus representantes, haja vista os inevitáveis conflitos previstos pela Teoria da Agência.

Nesta linha, qualquer processo de democratização traz em seu contexto a necessidade de aprofundamento da *accountability*, vocábulo da língua inglesa sem tradução direta para o português, para o qual existem diversas conceituações e interpretações. Em que pese não ser o objetivo central deste trabalho conceituar *accountability*, é necessário tentar compreender o seu significado, haja vista sua importância na teoria política contemporânea por se tratar de um princípio fundamental nas democracias modernas.

A ausência de uma palavra ou conceito que traduzisse para o português o significado de *accountability* foi tratada inicialmente por Campos (1990). A autora amparou-se em Alberto Escobar⁵, para quem a linguagem humana e a sociedade seguem em paralelo. Por conseguinte, a linguagem (vocabulário) representaria um sistema de códigos para transmissão de símbolos e ideias, sendo que a falta de uma palavra indicaria a ausência de um aspecto da realidade, da maneira como uma sociedade o percebesse. A articulista concluiu que aos brasileiros faltava o próprio conceito de *accountability*, razão pela qual não dispúnhamos de uma tradução imediata da palavra em nosso vocabulário.

⁵ Alberto Escobar. Língua, cultura e desenvolvimento. In: Língua, cultura e desenvolvimento. Monteserrat. Ruth & Grynner. Helena ed. Rio de Janeiro/Brasília. Editora Brasília, 1974.

Ainda que não haja tradução perfeita para o termo, Campos (1990) conseguiu identificar a interdependência entre *accountability* e certos elementos diretamente relacionados ao ambiente democrático, especialmente no que tange à organização dos cidadãos para o exercício do controle sobre o aparato estatal e a necessidade de transparência nos atos governamentais.

Quase duas décadas depois, Pinho (2009) procurou cotejar o significado da palavra *accountability* oferecida por Campos e outros autores, bem como analisar, por meio da literatura especializada, as principais mudanças processadas no cenário brasileiro, especialmente quanto à organização da sociedade, descentralização e transparência governamental e quanto à emergência de novos valores sociais em substituição aos tradicionais. O autor recorreu inicialmente aos dicionários da língua inglesa para apreender com maior precisão o significado de *accountability*, tendo constatado que, em sua origem, o conceito “envolve responsabilidade [...], controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO, 2009, p. 1364).

Dentre as várias interpretações possíveis para *accountability* identificadas por Pinho (2009), interessa-nos mais de perto neste trabalho a visão de Schedler (1999). Para este último autor, a *accountability* possui duas dimensões – *answerability* e *enforcement* – as quais envolvem um conjunto de três elementos básicos: informação, justificação e punição. Adiante, demonstrar-se-á que esses elementos estão presentes no “espírito” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A primeira dimensão – *answerability* – se traduz na capacidade de resposta dos governos e na obrigação de os governantes prestarem contas⁶ de seus atos, portanto, respalda-se nos elementos informação e justificação, respectivamente. A dimensão remanescente – *enforcement* – pode ser compreendida como a capacidade de as agências oficiais imputarem sanções àqueles que violarem as obrigações e deveres públicos, logo, correlaciona-se com o elemento da punição. Sob esse prisma, a *accountability* tem origem na delegação de responsabilidade de uma pessoa à outra, da qual se exigirá futuramente a prestação de contas, sob pena de responsabilização e punição.

⁶ A expressão “prestação de contas” deve, neste caso, extrapolar o seu sentido meramente contábil, alcançando os atos e fatos decorrentes do exercício da autoridade e das responsabilidades delegadas anteriormente.

Outra concepção de *accountability* a destacar foi oferecida por O'Donnell (1998), que também a considera detentora de um caráter bidimensional, porém a classifica de modo distinto ao proposto por Schedler. O critério classificador de O'Donnell leva em consideração o sujeito que presta as contas, a autoridade à qual se deve prestar as contas e, ainda, a direção em que se efetua tal controle, diferenciando a *accountability* por suas dimensões vertical e horizontal. Na dimensão vertical, a relação ocorre entre os agentes públicos e a sociedade, à qual os primeiros devem prestar contas sobre seus atos e decisões. Trata-se, por conseguinte, de uma relação entre desiguais; regra geral, entre cidadãos e representantes. Na dimensão horizontal, a relação ocorre entre os poderes constituídos, com agências oficiais do Estado fiscalizando umas às outras. Nesse caso, ocorre uma relação entre iguais, que se efetiva por meio de mecanismos consagrados pela literatura como *checks and balances* (freios e contrapesos institucionais).

Depreende-se do pensamento de Schedler e O'Donnell que a interação entre os instrumentos de *accountability* vertical e horizontal pode incrementar a responsabilização dos governantes pelos governados e a estabilidade da própria democracia. Por conseguinte, controlar a atividade estatal, mediante mecanismos de *accountability* efetivos, representa um dos sustentáculos dos regimes democráticos. Esse controle da atividade estatal, porém, demanda outro princípio fundamental do ordenamento democrático e da boa governança no setor público: o princípio da transparência.

Para melhor interpretação do princípio democrático da transparência, torna-se necessário preliminarmente compreender o sentido e o alcance do adjetivo *transparente* na língua pátria. De acordo com a versão *on-line* do Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa⁷, *transparente* pode ser considerado tudo aquilo que *se percebe facilmente*. Ainda segundo o citado dicionário, o verbo *transparentar* significa *fazer ou tornar transparente; tornar claro ou evidente*.

No caso da administração pública, a transparência permite minimizar as assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, reduzir as falhas de gestão e ampliar o controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público. Portanto, a assimetria informacional pode e deve ser minimizada por meio da criação e operacionalização de mecanismos de governança voltados à transparência das ações governamentais (FILGUEIRAS, 2011).

⁷ Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2012.

Para o renomado cientista político, numa concepção minimalista de democracia, é fundamental para a institucionalização da *accountability* reduzir o déficit informacional entre os principais e os agentes, revelando os segredos de Estado pela via da transparência. No entanto, embora seja um elemento central da *accountability*, a transparência não pode ser considerada “uma espécie de panaceia para as delinquências do homem público e a ineficácia institucional” (FILGUEIRAS, 2011, p. 75).

Neste sentido, salienta-se que apenas prover a população de informações acerca do funcionamento da máquina pública também não significa necessariamente dar acesso à informação pública. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁸, a transparência na ação governamental é um componente essencial da boa governança pública e deve ser viabilizada por meio da prestação de informações completas, objetivas, confiáveis e relevantes, bem como de fácil acesso e compreensão. Desse posicionamento, depreende-se que a transparência transcende o conceito de publicidade, haja vista que nem toda informação tornada pública contemplará, de modo pleno, os atributos e características da transparência (OCDE, 2004).

Sob essa ótica, na administração pública, a melhor forma de garantir o acesso às informações públicas é institucionalizar a sua disponibilização por meio de normas – em geral, leis e decretos. Como os agentes públicos sujeitam-se às regras formalmente estabelecidas, essas normas forçam a criação de mecanismos que tornam mais transparentes os atos governamentais e ampliam o acesso à informação no ambiente das estruturas burocráticas, em geral apegadas à “cultura do segredo”. Por conseguinte, em que pesem não figurarem dentre as finalidades típicas da administração pública, o acesso à informação e a transparência podem ser considerados componentes fundamentais para o adequado funcionamento do aparato estatal, embora não possam, por si, garanti-lo.

A despeito da variedade de abordagens teóricas para o tema, é possível afirmar que o acesso à informação encontra abrigo jurídico no direito à informação. Nessa linha, Jardim (1999, p. 2) afirma que o direito a informação expressa a “evolução dos conceitos democráticos dos direitos e das liberdades”, visto que “transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação”.

⁸ A OCDE é uma organização internacional de países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado.

Em termos normativos, o direito de acesso à informação é considerado universal, posto que estampado no artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras.

(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

O reconhecimento do acesso à informação como um direito fundamental é também identificado em tratados e convenções internacionais, conforme exemplos a seguir:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, 2000)

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, [...]

3. O exercício de direito previsto no § 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública.

(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigo 19, 1996)

Evidentemente, o direito de o cidadão acessar as informações contrapõe-se ao dever de a administração pública ser transparente e divulgá-las. Portanto, o direito de acesso às informações públicas representa a concretização do princípio administrativo da transparência.

Do ponto de vista do direito à informação, os aparelhos do Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso às informações.

(JARDIM, 1999, p. 2-3)

2.4 Tecnologias da Informação e Comunicação e Governo Eletrônico: a governança pública voltada para a transparência e o acesso à informação

Antes de examinar como as Tecnologias da Informação e Comunicação e o Governo Eletrônico podem contribuir para o incremento da transparência e para a ampliação do acesso à informação, abordar-se-ão preliminarmente as definições de *dados*, *informação* e *conhecimento*.

Conceitualmente, dados, informações e conhecimento formam o conjunto de elementos essenciais para a comunicação. Contudo, esses vocábulos se interrelacionam e frequentemente são utilizados como sinônimos na linguagem coloquial. Seus significados são tecnicamente difíceis de delimitar, o que implica uma multiplicidade de definições.

Segundo Angeloni “dado, informação e conhecimento são elementos fundamentais para a comunicação e a tomada de decisão nas organizações, mas seus significados não são tão evidentes”. Por conseguinte, “o que é um dado para um indivíduo pode ser informação e/ou conhecimento para outro”. Para Angeloni, os dados constituem a matéria-prima das informações, sendo estas últimas a matéria-prima do conhecimento (ANGELONI, 2003, p. 17).

Ramos (2008, p. 33) afirma que a informação “é constituída por dados organizados com algum significado; enquanto, por outro lado, os dados, por si só, podem não ter qualquer significado”. Seguem a mesma linha McGee e Prusak (1994), para quem a informação é constituída de dados com significados a eles atribuídos dentro de um contexto:

A informação não se limita a dados coletados; na verdade, informação são dados coletados, organizados, ordenados, aos quais são atribuídos significados e contexto. Informação deve informar, enquanto os dados absolutamente não têm essa missão.
(McGEE e PRUSAK, 1994, p. 23-24)

Na concepção de Sordi (2008, p. 6), os dados “são a coleção de evidências relevantes sobre um fato observado”, enquanto a informação “é a interpretação de um conjunto de dados segundo um propósito relevante e de consenso para o público-alvo (leitor)”. O autor justifica a sua conceituação atribuindo aos dados a ideia de um conjunto de evidências que se referem a um fato, segundo algum critério relevante para o observador. Assim, os dados podem estruturados, capturados, armazenados, transferidos e processados. No entanto, esse processamento de dados visa atender a algum propósito e requer a mediação humana tanto para a definição dos parâmetros e unidades de análise, quanto dos significados de cada grupo ou categoria de análise.

Para os fins desta pesquisa, contudo, interessa-nos compreender o vocábulo *informação* no contexto jurídico brasileiro. Neste sentido, recorre-se à Lei nº 12.527/2011⁹, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Para os efeitos da referida Lei, considera-se informação quaisquer dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato (art. 4º, I).

⁹ A Lei nº 12.527/2011 será objeto de detalhamento adiante, em item específico deste trabalho.

Ao definir o vocábulo *informação*, a LAI acabou por fazer menção a outro termo: o *conhecimento*. Mas, o que é conhecimento? Como conceituá-lo?

A definição de conhecimento se trata de uma atividade extremamente difícil, visto que os entendimentos divergem, conforme a área de interesse: artes, economia, filosofia, psicologia, teologia etc. No entanto, é possível afirmar que o conhecimento é o novo saber que resulta da análise das informações disponíveis a partir do modelo mental e dos valores que cada pessoa possui, isto é, das experiências anteriores, da capacidade de raciocínio e de introspecção de cada indivíduo (SORDI, 2008).

Embora esse processo de transformação de dados e informações em conhecimento tenha sempre existido, não se pode negar que a notável expansão dos recursos tecnológicos e dos sistemas de informação das últimas décadas possibilitou disponibilizar um número cada vez maior de dados e informações a um número cada vez maior de cidadãos, em um tempo cada vez menor. Essa expansão nos remete aos conceitos de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e de Governo Eletrônico.

As TIC consistem basicamente na aplicação integrada de métodos, técnicas e equipamentos, com o objetivo de efetuar algum tipo de processo de tratamento, controle ou comunicação da informação. Segundo Ramos (2008), as TIC

agilizaram e tornaram menos palpável o conteúdo da comunicação, por meio da digitalização e da comunicação em redes para a captação, transmissão e distribuição das informações, que podem assumir a forma de texto, imagem estática, vídeo ou som.
(RAMOS, 2008, p. 17)

As TIC surgiram e se desenvolveram a partir da metade da década de 1970, tendo evoluído mais intensamente nos anos 90 do século XX, quando, segundo Vale e Dufloth (2008), se tornaram prioridade nas agendas governamentais e propiciaram aos gestores públicos condições de ofertar serviços de melhor qualidade à sociedade:

A utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no provimento de serviço público tem se tornado prioridade das agendas governamentais a partir da década de 1990. Os gestores públicos têm utilizado cada vez mais essas tecnologias para tornar os serviços públicos mais ágeis e eficazes à sociedade.
(VALE e DUFLOTH, 2008, p. 4)

Dentre os benefícios advindos da utilização das TIC, Rodrigues e Dufloth (2009) destacam os impactos positivos que essas tecnologias causaram na relação entre o Estado e a sociedade, que passou a ter melhores condições de participação e ampliou sua capacidade de controle sobre as ações governamentais.

A tecnologia de informação e comunicação, de fato, propiciou à sociedade do século XXI melhores condições de participação e potencializou o exercício do controle das ações de governo pelos cidadãos. Além disso, configurou instrumentos de modernização administrativa para a área pública possibilitando maior transparência através do estabelecimento de mecanismos de controle mais efetivos, da ampliação dos canais de comunicação entre o governo e a sociedade.
(RODRIGUES e DUFLOTH, 2009, p. 45)

De modo não exaustivo, pode-se, então, conceituar Governo Eletrônico (ou *e-gov*¹⁰) como o uso intensivo das TIC pela esfera administrativa governamental, tendo por objetivos propiciar aos usuários acesso às informações e aos serviços governamentais, combater a exclusão digital, incrementar a interação entre governo e cidadão, implementar mecanismos voltados para a transparência da administração etc.

Assim, o governo eletrônico converteu-se em uma importante ferramenta da *accountability*. A partir do uso intensivo das TIC, foi possível o desenvolvimento de portais de governo, espaços virtuais que reúnem em um só lugar informações governamentais e oportunidades para a prestação de serviços públicos, aumentando a interação entre a sociedade e o Estado. Na visão de Rodrigues e Dufloth (2009, p. 43), os portais de governo criaram “um canal de comunicação entre o governo e a sociedade, que possibilita a troca de informações de forma direta e bidirecional entre o governo e o cidadão”.

Nesse contexto, a internet se tornou o principal meio eletrônico utilizado pelo setor público para atingir os objetivos propostos pelo governo eletrônico. No entanto, muitos projetos, neles compreendidos os portais de governo, foram desenvolvidos como ferramenta destinada a agilizar o funcionamento da própria estrutura burocrática ou para incrementar a arrecadação do Estado, deixando em segundo plano a prestação de serviços ao cidadão, o acesso à informação e a transparência (VIEIRA, 2007).

Por outro lado, tanto Vieira (2007), quanto Rodrigues e Dufloth (2009) advertem que a simples disponibilização de informações nos portais de governo não asseguram, por si, a transparência da gestão pública e a participação da sociedade.

O advento desses portais de governo implicou uma revolução na relação Estado-sociedade. Informações gerais de interesse público ganharam ampla publicidade e a obtenção de serviços ficou a um *click* do cidadão. Esses portais, no entanto, não foram, em sua grande maioria, capazes de assegurar a transparência pública, pois, embora disponibilizem informações, fazem-no, geralmente, de forma fragmentada, pontual e estanque, não permitindo a completa compreensão do conteúdo exposto.
(VIEIRA, 2007, p.97)

¹⁰ Do inglês *eletronic government*.

[...] a mera existência de uma tecnologia que potencializa a aproximação entre o governo e a sociedade não garante a transparência por parte dos governos ou efetiva participação da sociedade. Devem existir ações conjuntas tanto do governo quanto da própria sociedade para que sejam utilizadas adequadamente as soluções tecnológicas em benefício da Administração Pública e da sociedade.

Da parte do governo, a construção dos portais deve se pautar em propostas e ações que se orientem para disseminação de informações governamentais organizadas e atualizadas de forma a facilitar o acesso e a interpretação do cidadão acerca das ações de governo e contribuir para uma maior participação social sobre o controle público. Além disso, os portais devem inserir recursos de fácil utilização e que ampliem os canais de comunicação entre a sociedade e o governo e possibilitem ao cidadão espaços de interação direta com o governo.

(RODRIGUES e DUFLOTH, 2009, p. 43)

Depreende-se, portanto, que o governo eletrônico tem imenso potencial para oferecer soluções tecnológicas voltadas para a ampliação da transparência e do acesso à informação pública, contribuindo direta e positivamente para elevar a *accountability* e aumentar a qualidade da democracia. Todavia, requer o comprometimento contínuo dos gestores públicos neste sentido.

3. **ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA FISCAL E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

No Brasil, as reformas ocorridas na gestão pública, no período pós-ditadura, enfatizaram temas relevantes como *accountability*, transparência, controle, eficiência governamental, profissionalização dos servidores etc. Esses temas entraram na agenda política brasileira com a Constituição Federal de 1988, pois, dentro da lógica de um regime democrático, os cidadãos possuíam o legítimo direito de exercer o controle social sobre os atos dos governantes e reivindicar o atendimento aos seus interesses e o de suas comunidades. Com a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, à época do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, alteraram-se as bases do Estado brasileiro, com o fito de melhorar seu desempenho e democratizá-lo mediante o fortalecimento das formas de horizontal e vertical de *accountability* (PÓ e ABRÚCIO, 2006).

De fato, a Carta Magna contempla princípios e regras que visam assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e os deveres de um Estado Democrático de Direito. A título de exemplo, dentre os princípios inseridos no texto constitucional, destacam-se a *publicidade*, a *transparência* e o *acesso à informação*.

O princípio da publicidade encontra-se expresso no artigo 37 da Carta Magna. A publicidade é definida como a divulgação oficial do ato, para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Constitui-se, de modo inequívoco, requisito de eficácia e controle da moralidade dos atos administrativos, especialmente, no tocante ao aspecto financeiro. Por sua vez, os princípios da transparência e do direito de acesso à informação encontram-se implícitos nos incisos XXXIII, XXXIV e LXXII do artigo 5º da Constituição, os quais, por exemplo, asseguram aos cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Quanto à legislação infraconstitucional, houve avanços significativos no que tange à transparência e ao acesso às informações públicas no Brasil pós-ditadura. Nessa linha, três leis representam marcos histórico-normativos no fortalecimento das políticas públicas de transparência e de acesso à informação¹¹. São elas:

¹¹ Uma lista ampliada de normativos que tratam do acesso à informação no Brasil encontra-se disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/acesso-informacao-brasil/legislacao-relacionada.asp>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

i) a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio da qual foram implementadas reformas fiscais e orçamentárias para reduzir a dívida pública e tornar a gestão e as ações governamentais mais eficientes;

ii) a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 – Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à LRF a fim de criar novos mecanismos para assegurar a transparência da gestão fiscal; e

iii) a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, a qual regulou o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988.

3.1 Lei Complementar nº 101/2000: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

No contexto brasileiro, dentre as várias dimensões técnicas inseridas nas reformas administrativas, interessa-nos neste trabalho aquela referente à transparência da gestão fiscal, disciplinada a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sancionada na forma da Lei Complementar nº 101, em 04 de maio de 2000, a LRF apresentou aos gestores públicos e aos cidadãos os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável e as normas gerais que deveriam nortear a boa administração dos recursos públicos.

3.1.1 Justificativas, pressupostos e principais objetivos da LRF

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS¹², de 13 de abril de 1999, a LRF integrou o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, que tinha como objetivos a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. O mencionado Programa contemplava também medidas de natureza estrutural, tais como a reforma tributária, a reforma previdenciária e a reorganização do sistema bancário estadual. Essas medidas estruturais visavam propiciar ao Brasil um ambiente fiscal mais favorável, estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento sustentável.

¹² Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/EM-PLC18.htm>. Acesso em 15 dez. 2012.

Ainda segundo a exposição de motivos, o projeto da LRF tratava de temas complexos, abrangentes e inovadores em matéria de finanças públicas, especialmente quanto aos efeitos macroeconômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos, motivo pelo qual foi previamente submetido, na forma de anteprojeto, ao processo de consulta pública e ao debate com representantes da sociedade civil brasileira, especialistas no assunto, membros da academia etc.

Do texto do projeto da LRF aprovado pelo Congresso Nacional, os artigos 3º, 6º e 41 foram vetados integralmente pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, enquanto os artigos 4º, 5º, 20, 25, 32, 40, 41 e 63 foram vetados parcialmente. Apreciados e aprovados os vetos presidenciais, a LRF foi publicada e entrou em vigência no dia 4 de maio de 2000. Redigido em dez capítulos, o texto final da LRF¹³ continha 75 artigos que regulamentaram a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), estabelecendo normas gerais de finanças públicas.

As disposições da LRF obrigaram a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 1º, § 2º), cujas referências no texto legal abrangeram o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (art. 1º, § 3º, I).

A LRF atendeu também ao artigo 169 da Constituição, que determinava o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar. Neste ponto, o artigo 75 da LRF revogou a Lei Complementar n.º 96/1999 (Lei Camata II). Os estudiosos das finanças públicas afirmam que a LRF atendeu ainda à prescrição do artigo 165, §9º, II da Constituição, segundo o qual cabia à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Por fim, a LRF atendeu ao artigo 250 da Constituição Federal, cujo *caput* prescreveu que lei disporia sobre a natureza e administração de eventual fundo constituído pela União com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social (NASCIMENTO e DEBUS, 2001).

¹³ Conforme será detalhado adiante, o texto original da LRF foi modificado em apenas uma oportunidade, em decorrência da promulgação da Lei Complementar n.º 131/2009.

Para os fins da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos¹⁴ e se corrigem desvios¹⁵ capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (LRF, art. 1º, §1º).

3.1.2 Principais dispositivos da LRF relativos à transparência da gestão fiscal

A LRF foi influenciada pela experiência internacional em códigos de finanças públicas, tendo incorporado em seu conteúdo características presentes em modelos bem sucedidos em outros países, dentre elas a máxima de que a transparência é um instrumento eficaz para a consecução da disciplina fiscal.

Segundo Nascimento e Debus (2001), especificamente quanto ao quesito transparência, as principais referências utilizadas para a elaboração do modelo de gestão fiscal brasileiro foram as orientações do Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e a *Fiscal Responsibility Act*, lei editada em 1994, na Nova Zelândia, que estabeleceu mecanismos para o monitoramento dos objetivos fiscais neozelandeses, ampliando a transparência das contas públicas daquele país.

Em atendimento à Carta Magna de 1988, em consonância com o espírito das reformas administrativas empreendidas à época e baseada em modelos internacionais, portanto, a LRF obrigou os administradores públicos a prestarem informações relativas à gestão fiscal e a assumirem responsabilidade sobre os atos praticados, propiciando a qualquer cidadão a oportunidade de avaliar o desempenho da administração no que se refere às finanças públicas e/ou verificar a obediência às exigências da própria lei.

Ademais, consoante o disposto no item 19 da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 106/MOG/MF/MPAS, a LRF consagrou juridicamente os princípios da transparência e do amplo acesso às informações como requisitos fundamentais para a gestão fiscal brasileira.

¹⁴ Significa diagnosticar e identificar as causas principais dos problemas para, em seguida, tomar medidas para impedir ou diminuir sua continuidade. Exemplo: adotar mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros.

¹⁵ Significa dotar providências visando eliminar os fatores que tenham dado causa a eventuais desvios em relação aos objetivos e metas traçados na fase de planejamento.

19. Tão importante quanto as normas que regulam a aplicação dos recursos públicos é a permanente fiscalização da sociedade sobre os atos daqueles a quem foi confiada a responsabilidade de geri-los. **Por essa razão, o Projeto reserva o Título III exclusivamente ao tema da transparência fiscal. O tratamento dispensado a essa matéria visa consagrar, no plano legal, os princípios da divulgação e acesso amplos a informações confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis sobre as contas públicas dos três níveis de governo**, incluindo os objetivos e metas da política fiscal, as projeções que balizam os orçamentos públicos, entre outros aspectos relevantes.
(EMI nº 106/MOG/MF/MPAS, 1999, destaque nosso)

Quanto ao aspecto formal, a LRF reservou o Capítulo IX exclusivamente aos temas “Transparência, controle e fiscalização”. A transparência da gestão fiscal foi tratada especificamente na Seção I do referido Capítulo, originalmente nos artigos 48¹⁶ e 49.

O *caput* do artigo 48 da citada Lei estabeleceu que os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, 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 desses documentos. No artigo 49, determinou-se que as contas apresentadas ao Chefe do Poder Executivo ficariam disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Em vigência há quase treze anos, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada uma norma estável. Embora haja 152 projetos de lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados¹⁷ com o propósito de alterar algum dos seus dispositivos, o texto original da LRF foi modificado em apenas uma oportunidade, em decorrência da promulgação da Lei Complementar nº 131/2009, a qual acrescentou dispositivos à LRF 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.

¹⁶ Conforme será detalhado no tópico a seguir, a transparência foi ampliada posteriormente por meio da Lei Complementar nº 131/2009, a qual alterou o parágrafo único do artigo 48, bem como adicionou o artigo 48-A ao texto da LRF.

¹⁷ Informações disponíveis em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>, mediante os argumentos de pesquisa completa “Tipo = PLP – Projeto de Lei Complementar”, “Situação = Todas exceto inativas” e “Assunto = Responsabilidade Fiscal”. Acesso em: 17 dez. 2012.

3.2 Lei Complementar nº 131/2009: a Lei da Transparência

A LC nº 131/2009, atualmente denominada Lei da Transparência, recebeu inicialmente a alcunha de Lei Capiberibe, em homenagem ao Senador João Capiberibe, autor do Projeto de Lei do Senado nº 130/2003 que lhe deu origem. Conforme consta do Parecer nº 547/2004¹⁸, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o referido Senador sustentava à época que as alterações na LRF por ele propostas visavam

dar maior eficácia e efetividade ao princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, de sorte a possibilitar **maior transparência à gestão da coisa pública** e, assim, prevenir e combater a corrupção.

(SENADO FEDERAL, Parecer nº 547/2004, destaque nosso)

3.2.1 As alterações na LRF decorrentes da promulgação da LC nº 131/2009

A primeira alteração promovida pela LC nº 131/2009 ocorreu na redação do parágrafo único do art. 48 da LRF, que passou a ter três incisos. O inciso I tratou do incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, sendo mera reprodução do antigo parágrafo único. Já os incisos II e III trouxeram as reais inovações à LRF, pois criaram novos meios para assegurar a transparência da gestão fiscal. No inciso II, determinou-se a 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. Por seu turno, no inciso III, exigiu-se a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que deveria atender a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no artigo 48-A, analisado a seguir.

A segunda inovação advinda da LC nº 131/2009 foi o acréscimo do artigo 48-A, em cujos dois incisos se disciplinou o conteúdo mínimo das informações relativas à execução das despesas e receitas que deveria ser disponibilizado à sociedade. No inciso I, relativo à despesa, exigiu-se o acesso às informações de 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. No inciso II, relativo à receita, exigiu-se o acesso às informações quanto ao lançamento e recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive as referentes a recursos extraordinários.

¹⁸ Parecer publicado no Diário do Senado Federal, em 10 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/11/09112004/35721.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

A alteração da redação do parágrafo único do artigo 48 da LRF e o acréscimo do artigo 48-A à mesma Lei representam o núcleo da LC nº 131/2009. Porém, outras alterações foram promovidas pelo acréscimo dos artigos 73-A, 73-B e 73-C.

O artigo 73-A garantiu a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato ser parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na LRF.

No artigo 73-B, estabeleceram-se prazos para o cumprimento das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A da LRF. Esses prazos são contados a partir da data de publicação da LC nº 131, a qual ocorreu em 27 de maio de 2009. O Quadro 1 apresenta os prazos previstos no art. 73-B da LRF.

Quadro 1 - Prazos previstos no artigo 73-B da LRF

Ente Federativo	População	Prazo ⁽¹⁾
União, Estados, Distrito Federal e Municípios	Superior a 100.000 habitantes	1 ano
Municípios	Entre 50.000 e 100.000 habitantes	2 anos
Municípios	Inferior a 50.000 habitantes	4 anos

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 73-B.

Nota: (1) Contado a partir de 27 de maio de 2009, data de publicação da Lei Complementar nº 131/2009.

Por fim, mediante o artigo 73-C, previu-se a possibilidade de um ente da federação ser impedido de receber transferências voluntárias, na hipótese de descumprimento dos prazos previstos no art. 73-B.

Ressalta-se que as alterações promovidas pela Lei da Transparência permitem-nos identificar novos traços de *accountability* no texto da LRF, nas dimensões *answerability* e *enforcement* concebidas por Schedler (ver Seção 2.3).

No artigo 48, a *answerability* revela-se pela criação de mecanismos que ampliam a capacidade de resposta dos governos, mediante a ampla divulgação dos dados (elemento informação), bem como pelo dever de prestar contas imposto aos governantes (elemento justificação). Os mecanismos de *enforcement* encontram-se evidenciados especialmente no *caput* do artigo 73 e no artigo 73-C, os quais sinalizam punições aplicáveis em caso de infrações específicas dos dispositivos da LRF (elemento punição). Por sua vez, a *accountability* idealizada por O'Donnell também pode ser identificada na LRF, nos artigos 48 e 73-A, seja pelo aumento do controle da sociedade sobre os governantes (*accountability* vertical), seja pela previsão de atuação dos mecanismos de freios e contrapesos (*accountability* horizontal).

3.2.2 Decreto nº 7.185/2010 e Portaria/MF nº 548/2010: os regulamentos da Lei Complementar nº 131/2009

Com a promulgação da LC nº 131, em maio de 2009, o inciso III do parágrafo único do artigo 48 da LRF passou a exigir que os entes federativos adotassem sistema integrado de administração financeira e controle, cujo padrão mínimo de qualidade seria estabelecido pelo Poder Executivo da União. O sistema deveria atender ao disposto no novo art. 48-A, no que tange à disponibilização, a qualquer pessoa física ou jurídica, do acesso a informações referentes à execução das despesas e receitas públicas, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público. Um ano depois, em 27 de maio de 2010, o então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva cumpriu a exigência legal, editando o Decreto nº 7.185, o qual dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do citado sistema no âmbito de cada ente da Federação.

Salienta-se que no Decreto nº 7.185/2010, art. 2º, § 2º, incisos II e III, firmaram-se entendimentos que puseram fim, respectivamente, às dúvidas relativas às expressões “*tempo real*” e “*meios eletrônicos de acesso público*”, ambas presentes no inciso II do parágrafo único do artigo 48 da LRF.

Art. 2º O sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, doravante denominado SISTEMA, deverá 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.

§ 1º Integrarão o SISTEMA todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.

§ 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

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**; e

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.

(DECRETO Nº 7.185/2010, artigo 2º, destaque nosso)

Salienta-se também que o artigo 7º do Decreto nº 7.185/2010 estabeleceu o conteúdo mínimo das informações relativas à execução orçamentária e financeira que o SISTEMA deveria registrar.

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.
- (DECRETO Nº 7.185/2010, artigo 7º, destaque nosso)

O Decreto nº 7.185/2010 dispôs ainda que no prazo de cento e oitenta dias, a contar da data de sua publicação, ato do Ministério da Fazenda estabelecerá requisitos tecnológicos adicionais, inclusive relativos à segurança do SISTEMA, e requisitos contábeis, considerando os prazos aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹⁹ para implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)²⁰, o qual permitirá a consolidação das contas públicas nacionais, conforme determinação contida no artigo 51 da LRF.

¹⁹ A legislação pertinente ao tema encontra-se disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp>. Acesso em: 21 dez. 2012.

²⁰ Plano de contas é a estrutura básica da escrituração contábil, formado por um conjunto de contas previamente estabelecido que permite obter as informações necessárias à elaboração de demonstrações contábeis e relatórios gerenciais, conforme as características de cada entidade. Com o objetivo de uniformizar as práticas contábeis, a Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Grupo Técnico de Procedimentos Contábeis, elaborou o PCASP, adequado aos dispositivos legais vigentes, aos padrões internacionais de Contabilidade do Setor Público e às regras e procedimentos de Estatísticas de Finanças Públicas reconhecidas por organismos internacionais. Informações disponíveis em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/plano-contas>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

Em obediência ao comando do Decreto, o Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 548, publicada em 22 de novembro de 2010. Contudo, embora tenha entrado em vigor na data de sua publicação, a citada Portaria somente gerará efeitos nos prazos aprovados pela STN para a implantação do PCASP, cuja estrutura padronizada será utilizada pelos entes da Federação para elaborar seu próprio plano de contas, tendo a flexibilidade para detalhar os níveis inferiores.

Quanto à implantação, de acordo com a Portaria STN nº 406, de 20 de junho de 2011, o PCASP deveria ser adotado de forma obrigatória a partir de 2012, pela União, Estados e Distrito Federal, e de 2013, pelos Municípios. No entanto, por razões técnico-operacionais e para permitir que as entidades envolvidas no processo de mudança da contabilidade tivessem mais tempo para discutir e debater os aspectos a serem priorizados, esse prazo foi alterado mediante a publicação da Portaria STN nº 828, de 14 de dezembro de 2011, cujo artigo 3º obrigou os entes da federação a adotar o PCASP, de forma facultativa, a partir de 2012 e, de forma obrigatória, somente a partir de 2013. Entretanto, não foi especificada uma data-limite, o que permite a interpretação que a adoção do Plano de Contas possa ocorrer até 31 de dezembro de 2013.

3.3 Lei nº 12.527/2011: a Lei de Acesso à Informação (LAI)

O Brasil reconhece o acesso à informação pública como direito humano universal em respeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948 pelas Nações Unidas, do qual é Estado Parte, bem como por ter assinado diversas convenções e tratados internacionais. Assim, na Constituição Federal de 1988, o direito de acesso à informação pública está previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e ainda no § 2º do artigo 216.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, artigo 5º, XXXIII) (grifo nosso)

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:

[...]

§ 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;
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, artigo 37, § 3º, II, destaque nosso)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 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.

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, artigo 216, § 2º, destaque nosso)

A leitura dos citados dispositivos constitucionais, combinado ao comando do parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna, no sentido de que todo o poder emana do povo e por ele será exercido, permite depreender que a democracia brasileira prevê que os indivíduos acessem toda e qualquer informação pública²¹ que lhes possibilite participar e interferir, direta ou indiretamente, no processo de tomada das decisões que possam afetar as suas vidas. Contudo, o exercício desse direito somente foi regulamentado no Brasil em 2011, com a edição da Lei nº 12.527, 23 anos depois da promulgação da Constituição.

O direito de acesso à informação no Brasil foi o objeto da Exposição de Motivos Interministerial nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR, de 05 de maio de 2009, por meio da qual foi submetido à apreciação do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva um anteprojeto relativo à matéria. Segundo a citada Exposição de Motivos, esse anteprojeto resultou de

aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviados originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União^[22], a partir de debates havidos no seio do Conselho de Transparência [Pública] e Combate à Corrupção^[23], bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições.

(EMI nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR, de 05 de maio de 2009, item 2)

²¹ O vocábulo “pública” tem aqui dois significados: o de oposto ao privado e o de contrário ao secreto.

²² A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada no dia 02 de abril de 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, convertida na Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003. A CGU integra a estrutura organizacional da Presidência da República, sendo responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Informações disponíveis em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>>. Acesso em 10 dez. 2012.

²³ O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU, tem a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade. Informações disponíveis em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

Apreciado pelo ex-Presidente, o referido anteprojeto foi encaminhado aos membros do Congresso Nacional pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage Sobrinho, por meio da Mensagem nº 316, de 13 de maio de 2009. No Congresso, a matéria foi tratada no Senado, no âmbito do Projeto de Lei nº 41/2010, o qual teve origem no Projeto de Lei da Câmara nº 219/2003, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, que tratava parcialmente o tema. Os debates no Congresso Nacional culminaram na Lei nº 12.527, sancionada pela Presidente Dilma Vana Rousseff no dia 18 de novembro de 2011. A Lei de Acesso à Informação (LAI) entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012.

Antes de tecer comentários ao texto da LAI, salienta-se preliminarmente que, em qualquer regime democrático, um aspecto importante a examinar refere-se ao tratamento²⁴ dado à informação e as respectivas formas de acessá-la. Nas democracias avançadas, a informação é tratada com um bem público²⁵ e busca-se, sob todos os meios, ampliar o seu acesso. De acordo com a CGU,

a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público.
(CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO²⁶, 2012)

A LAI é estruturada em 27 artigos, distribuídos ao longo de seis capítulos. De acordo com sua ementa, a LAI regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. No que tange ao âmbito de aplicação, o primeiro artigo esclarece que a LAI dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Quantos aos principais pontos, em profunda síntese, a LAI estabelece o princípio fundamental de que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Assim, excetuando-se as informações classificadas como sigilosas, qualquer pessoa pode ter acesso a documentos e informações produzidas ou custodiadas por órgãos públicos, nos três Poderes e em todas as esferas de governo.

²⁴ Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação (Lei nº 12.527/2011, art. 4º, inciso V).

²⁵ Bem cujo benefício pode ser usufruído por toda a população, de forma indivisível, independentemente da vontade do indivíduo querer ou não usufruí-lo.

²⁶ Informação disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/gov/direito-universal/index.asp>>. Acesso em: 01 maio 2012.

A partir da LAI, portanto, a Administração Pública deve passar a divulgar informações à sociedade tanto por iniciativa própria, independente de qualquer solicitação (transparência ativa), quanto em atendimento às solicitações da sociedade (transparência passiva).

De acordo com mapa elaborado pela CGU²⁷, nos artigos 3º, 6º e 7º da LAI foram estabelecidas as garantias do direito de acesso à informação, enquanto nos artigos 8º e 9º encontram-se as regras sobre a divulgação de rotina ou proativa das informações. Os artigos 10 a 14 tratam do processamento dos pedidos de informação e do artigo 15 ao 20 aborda-se a questão do direito de recurso na hipótese de recusa na liberação das informações requeridas. As exceções ao direito de acesso à informação foram definidas nos artigos 21 a 30 e, no artigo 31, tratou-se das informações de cunho pessoal, visando o respeito às liberdades e garantias individuais. No que diz respeito à responsabilização dos agentes públicos, os artigos 32 a 34 definem as condutas consideradas ilícitas, bem como as respectivas possíveis sanções, e ainda tratam da responsabilidade pelos danos causados pela divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais.

Considerando sua complexidade, a LAI foi regulamentada no âmbito do Poder Executivo Federal por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, o qual definiu os procedimentos técnico-operacionais para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo previsto na própria Lei.

Ressalta-se que, em relação à LRF e à LC nº 131/2009, a LAI veio garantir o acesso do cidadão a informações que extrapolam o universo orçamentário-financeiro, trazendo à luz outras tantas relativas a temas como desenvolvimento urbano, educação, meio-ambiente, saúde, segurança pública etc. Em balanço²⁸ divulgado em 16 de novembro de 2012, a CGU informou que, ao completar seis meses de vigência da LAI, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal haviam recebido 47.290 solicitações de informação, das quais 44.517 (94%) foram respondidas tempestivamente.

²⁷ Informações disponíveis em:

<<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/acesso-informacao-brasil/mapa-da-lei.asp>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

²⁸ Balanço disponível em:

<<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/noticias/0262012.asp>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

4. ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

As reformas administrativas ocorridas após a promulgação da Constituição de 1988 enfatizaram o incremento da transparência na gestão pública brasileira, dentre outros aspectos. Como consequência positiva dessa busca pela transparência, destaca-se o interesse no desenvolvimento de metodologias para avaliar as informações eventualmente disponibilizadas pela União, Estados, DF e Municípios. No período 2008-2012, por exemplo, algumas organizações não governamentais e o meio acadêmico desenvolveram diversos trabalhos voltados ao exame da questão da transparência da gestão pública, em especial mediante o desenvolvimento e aplicação de índices para mensurar os níveis de transparência fiscal.

4.1 Experiências brasileiras recentes, critérios metodológicos e principais resultados

A seguir, listam-se seis experiências brasileiras, seus respectivos títulos e autores, as metodologias empregadas, os indicadores eventualmente construídos e as principais conclusões, em ordem cronológica da divulgação dos resultados.

I) TRANSPARÊNCIA FISCAL ELETRÔNICA: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos Poderes e Órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil – Jorge José Barros de Santana Junior (2008)

Em 2008, portanto antes da edição da Lei da Transparência, Santana Junior analisou os níveis de transparência apresentados nos sítios eletrônicos dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. O objetivo geral do estudo era verificar se existia relação entre os níveis de transparência fiscal eletrônica, apresentados nos sítios dos Poderes/Órgãos estaduais, e os indicadores econômico-sociais. Dentre os objetivos específicos, o pesquisador buscou levantar os níveis de transparência fiscal divulgados via internet pelos Poderes/Órgãos dos Estados, com base no atendimento aos preceitos instituídos no artigo 48 da LRF, com a redação vigente à época.

Os resultados da pesquisa permitiram a Santana Junior duas conclusões principais: *i)* exceção aos Ministérios Públicos estaduais, existia associação entre os indicadores socioeconômicos e os níveis de transparência fiscal eletrônica observados nos sítios dos Poderes/Órgãos estaduais examinados; e *ii)* em média, era baixa a aderência à integralidade das exigências legais de transparência fiscal eletrônica nos sítios investigados. Destacaram-se negativamente as Assembleias Legislativas e os Ministérios Públicos estaduais, com percentuais médios de aderência inferiores a 30%.

II) ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS) – Confederação Nacional dos Municípios (2009)

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)²⁹, objetivou disseminar a cultura da responsabilidade fiscal associada à responsabilidade social.

O índice refletiu anualmente o desempenho dos Municípios, no período 2002-2009, oferecendo um parâmetro simples e amplo de avaliação das administrações municipais. A CNM não divulgou dados relativos ao período 2010-2012³⁰.

O IRFS foi subdividido nos sub-índices *Fiscal*, *Social* e de *Gestão* que, por sua vez, foram compostos por outros 16 índices específicos. Esses índices foram calculados a partir das informações prestadas pelas próprias prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional e a outros órgãos oficiais, como o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, do Ministério da Saúde, e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação.

De acordo com a CNM, cada sub-índice refletia uma informação diferente. Por conseguinte, foi preciso adotar um critério de conversão para uma base comum que permitisse a comparação entre todos e a extração de médias. Isso foi feito por meio de uma operação matemática que converteu o indicador original em um índice entre zero e um.

O Quadro 2 detalha os resultados obtidos pela CNM, a partir da aplicação do IRFS nas capitais brasileiras, no exercício de 2009. A coluna relativa ao “*Ranking IRFS-Global*” lista as capitais em ordem decrescente do valor global do IRFS, ou seja, computados conjuntamente os sub-índices *Fiscal*, *Gestão* e *Social*. A coluna “*Ranking IRFS-Fiscal*”, por sua vez, posiciona as capitais em ordem decrescente do IRFS-*Fiscal*, ou seja, quando computado exclusivamente apenas o sub-índice Fiscal do IRFS.

²⁹ A Confederação Nacional de Municípios é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, cujos objetivos são consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos municípios e transformar a entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população. Informações disponíveis em <<http://www.cnm.org.br/>>. Acesso em 26 out. 2012.

³⁰ A série histórica do IRFS disponibilizada pela Confederação Nacional dos Municípios compreende o período 2002-2009.

Quadro 2 - Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão nas Capitais brasileiras - Avaliação 2009

Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão - Capitais brasileiras - 2009							
Sub-índices do IRFS			IRFS Global	Ranking IRFS Global		Ranking IRFS-Fiscal	
Fiscal	Gestão	Social		Posição	Capital	Posição	Capital
0,549	0,529	0,602	0,560	1	Campo Grande	1	Porto Velho
0,590	0,583	0,466	0,546	2	Boa Vista	2	Boa Vista
0,510	0,541	0,584	0,545	3	Vitória	3	Palmas
0,600	0,558	0,448	0,535	4	Porto Velho	4	João Pessoa
0,564	0,454	0,577	0,532	5	Palmas	5	Campo Grande
0,551	0,524	0,515	0,530	6	João Pessoa	6	Rio Branco
0,549	0,542	0,471	0,521	7	Rio Branco	7	Curitiba
0,522	0,517	0,517	0,519	8	Teresina	8	Teresina
0,468	0,554	0,532	0,518	9	Belo Horizonte	9	Rio de Janeiro
0,461	0,480	0,562	0,501	10	Florianópolis	10	Fortaleza
0,530	0,388	0,553	0,490	11	Curitiba	11	Belém
0,515	0,473	0,483	0,490	12	Fortaleza	12	Vitória
0,441	0,479	0,541	0,487	13	São Paulo	13	Porto Alegre
0,442	0,485	0,528	0,485	14	Natal	14	Aracaju
0,482	0,411	0,556	0,483	15	São Luís	15	Recife
0,490	0,455	0,492	0,479	16	Manaus	16	Macapá
0,511	0,467	0,449	0,476	17	Belém	17	Manaus
0,496	0,436	0,497	0,476	18	Aracaju	18	São Luís
0,503	0,417	0,504	0,475	19	Porto Alegre	19	Maceió
0,446	0,423	0,553	0,474	20	Cuiabá	20	Belo Horizonte
0,520	0,398	0,488	0,469	21	Rio de Janeiro	21	Florianópolis
0,452	0,467	0,482	0,467	22	Goiânia	22	Goiânia
0,492	0,451	0,451	0,465	23	Macapá	23	Cuiabá
0,495	0,408	0,468	0,457	24	Recife	24	Natal
0,433	0,471	0,436	0,447	25	Salvador	25	São Paulo
0,470	0,378	0,438	0,429	26	Maceió	26	Salvador

Fonte: Elaboração própria, adaptado da Confederação Nacional dos Municípios (2009).

III) ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL NA INTERNET (ITMI) – Instituto de Fiscalização e Controle (2009)

Em novembro de 2009, o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC)³¹ desenvolveu e aplicou o Índice de Transparência Municipal na Internet (ITMI) em todas as capitais estaduais e no Distrito Federal.

³¹ Com sede em Brasília - DF, o Instituto de Fiscalização e Controle é uma entidade de natureza privada, sem fins lucrativos, cuja finalidade é incentivar e fortalecer as ações de acompanhamento e fiscalização da gestão financeira dos recursos públicos. Informações disponíveis em: <http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_615_adiceadeatransparaciaamunici palanaainternet-aitmi.pdf>. Acesso em 26 out. 2012.

O objetivo do trabalho era mapear a disponibilização de informações que auxiliassem o controle social da administração pública municipal nos sítios eletrônicos institucionais das capitais examinadas e do Distrito Federal.

O ITMI foi construído a partir da seleção de outros 26 indicadores, contemplando aspectos relativos ao orçamento, licitações, convênios, educação, saúde, estrutura administrativa e arcabouço legal. De acordo com a metodologia do IFC, a pontuação máxima para o ITMI era igual a 32 pontos e a transparência poderia ser classificada em quatro faixas: “residual” (até 8 pontos); “restrita” (de 9 a 17 pontos); “mediana” (de 18 a 26 pontos) e “ampla” (igual ou acima de 27 pontos).

O Quadro 3 sintetiza os resultados obtidos pelo IFC, segmentando as capitais conforme sua faixa de classificação (em ordem decrescente, no sentido horário), a pontuação obtida e os quesitos identificados no cálculo do ITMI.

Quadro 3 - Índice de Transparência Municipal na Internet: avaliação 2009

Índice de Transparência Municipal na Internet Capitais brasileiras e Distrito Federal - 2009			
Classificação	Capitais	Pontuação	Quesitos
Ampla	-	-	-
Mediana	Rio de Janeiro	20	15
Restrita	São Paulo	17	13
	Curitiba	15	10
	Campo Grande	14	10
	Vitória	14	10
	Belo Horizonte	14	09
	Manaus	13	09
	João Pessoa	13	08
	Porto Alegre	12	08
	Porto Velho	12	07
	Recife	11	07
	Natal	11	07
	Brasília	10	09
	Palmas	10	05
	Cuiabá	09	05
Residual	Salvador	08	04
	Belém	08	05
	Florianópolis	07	05
	Boa Vista	07	05
	Fortaleza	07	04
	Maceió	07	04
	Teresina	07	04
	Aracaju	07	04
	São Luís	06	03
	Goiânia	05	04
	Rio Branco	04	02

Fonte: Elaboração própria, adaptado do Instituto de Fiscalização e Controle (2009).

Nota: O Instituto não localizou o endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Macapá/AP.

Infere-se dos resultados apresentados pelo IFC que a transparência nas capitais, em 2009, era baixa. O Instituto concluiu à época que nenhuma delas alcançou a categoria “Transparência Ampla” e apenas o município do Rio de Janeiro atingiu a “Transparência mediana”. Além de Brasília, treze capitais estaduais obtiveram a classificação “Restrita”. As demais 11 localidades não ultrapassaram a classificação “Residual”.

IV) ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (ITGP-M) – Cláudia Ferreira da Cruz (2010)

Em trabalho de mestrado, a pesquisadora Cruz (2010) examinou a transparência da gestão em 96 dos 100 municípios brasileiros mais populosos, a partir de seus respectivos portais eletrônicos.

O estudo teve por objetivo compreender o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e identificar quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios poderiam estar relacionadas com o nível de transparência observado.

Os níveis de transparência foram levantados mediante a construção de um modelo de investigação denominado de Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), elaborado com base em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e em experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior.

Ao final do estudo, Cruz confirmou o pressuposto inicial de que, regra geral, existia associação positiva entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sítios eletrônicos dos grandes municípios brasileiros que compunham a amostra pesquisada. Em outras palavras, melhores condições socioeconômicas tenderiam a implicar maior nível de transparência por parte dos municípios.

Por outro lado, as evidências empíricas também permitiram a Cruz considerar baixos os índices alcançados (em média, abaixo de 50% da pontuação máxima possível) e entender que os municípios apresentaram níveis de transparência de informações da gestão pública municipal incompatíveis com seu desenvolvimento socioeconômico.

Neste momento, convém ressaltar que o ITGP-M desenvolvido por Cruz extrapolava a questão da transparência fiscal, pois abarcava outras categorias de informação. Entretanto, 20 dos 119 itens que compunham o cálculo do referido índice relacionavam-se diretamente às exigências da LRF. Assim, se segregados os componentes do ITGP-M por categoria, o somatório da pontuação atribuída a itens concernentes exclusivamente à “transparência da gestão fiscal” poderia atingir 40 pontos, representando 28% do máximo de 143 pontos possíveis para o ITGP-M.

V) ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DO CICLO ORÇAMENTÁRIO – Instituto de Estudos Socioeconômicos (2011)

Em 2011, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), organização não governamental sediada em Brasília – DF, promoveu pesquisa com o objetivo de avaliar aspectos da transparência orçamentária em nível subnacional no Brasil.

O trabalho foi dividido em duas partes. Na primeira, avaliou-se a transparência do ciclo orçamentário das capitais brasileiras a partir da investigação da informação disponível nos sítios governamentais de cada uma das 27 capitais da federação, principalmente quanto a aspectos relativos ao cumprimento da LC nº 131/2009 (Lei da Transparência), tais como a disponibilização de informações orçamentárias pormenorizadas na internet. Na segunda parte do estudo, analisou-se a percepção da transparência orçamentária das capitais, com base nas respostas de questionários aplicados nos diferentes estados do Brasil.

Em termos metodológicos, para execução da primeira parte de sua pesquisa, o INESC desenvolveu e aplicou o “Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário”, cujo cálculo contemplava 58 variáveis, distribuídas nas seis dimensões descritas a seguir:

- *Elaboração do orçamento* (2);
- *Acesso à legislação orçamentária* (4);
- *Conteúdo da legislação orçamentária* (17);
- *Execução orçamentária* (28);
- *Execução orçamentária do Legislativo* (5); e
- *Avaliação* (2).

O Quadro 4 lista por dimensão as variáveis analisadas pelo INESC para avaliar a qualidade da transparência do ciclo orçamentário nas capitais brasileiras em 2011.

Quadro 4 - Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário - Variáveis analisadas

Continua

Índice de transparência do Ciclo Orçamentário - Variáveis analisadas
<i>Dimensão “Elaboração do orçamento”</i>
1 - Existe registro no sítio do Executivo de que o governo (Executivo) realiza audiências públicas para escutar a população durante a elaboração do orçamento?
2 - O sítio do Poder Legislativo municipal disponibiliza registro de audiência pública para discutir a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) – último exercício aprovado ou PLOA em tramitação?
<i>Dimensão “Acesso à legislação orçamentária”</i>
3 - O Executivo disponibiliza o acesso à Lei do Plano Plurianual (PPA) – PPA vigente?
4 - O Executivo disponibiliza o acesso à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pela internet – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente?
5 - O Executivo disponibiliza na internet o acesso ao texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) no seu sítio na internet – lei vigente?
6 - O sítio do Legislativo municipal disponibiliza a LOA e seus anexos – lei vigente (sancionada) ou em tramitação?
<i>Dimensão “Conteúdo da legislação orçamentária”</i>
7 - O Executivo disponibiliza a despesa do PPA por programas na internet – PPA vigente?
8 - O Executivo disponibiliza os objetivos dos programas do PPA na internet – PPA vigente?
9 - O Poder Executivo identifica público alvo/beneficiários dos programas do Plano Plurianual (PPA) e disponibiliza a informação na internet – PPA vigente?
10 - Os indicadores de evolução dos objetivos dos programas do PPA estão disponibilizados no site do Executivo na internet – PPA vigente?
11 - O valor da despesa no PPA é detalhado por ação disponível na internet – PPA vigente?
12 - O Executivo disponibiliza os produtos / as metas físicas das ações do PPA para consulta na internet?
13 - O Executivo disponibiliza no seu sítio metas fiscais dos exercícios subsequentes fixados na LDO (art. 4º, § 1º, da LRF) – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente?
14 - O Executivo disponibiliza no seu sítio metas fiscais do exercício encerrado publicadas na LDO (art. 4º, § 2º, inciso "i", da LRF) – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente?
15 - As metas físicas e a quantidade dos produtos são associadas às prioridades da LDO e disponibilizadas – lei vigente ou aprovada para o exercício subsequente?
16 - O Executivo disponibiliza anexo específico contendo demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação da renúncia de receita previsto na LDO – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente (LRF, art. 4º, § 2º, v)?
17 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza na internet previsão de receita por natureza (categoria econômica e por origem) – lei vigente?
18 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza na internet programação da despesa detalhada por órgão/UO – lei vigente?
19 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza na internet programação da despesa detalhada por função – lei vigente?
20 - O Executivo identifica a programação da despesa na LOA e disponibiliza na internet a LOA detalhada por programas – lei vigente?
21 - O Executivo identifica na LOA e divulga no seu sítio na internet a programação da despesa detalhada por ação – lei vigente?
22 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza no seu sítio na internet o produto / a meta física da ação – lei vigente?
23 - O Executivo organiza despesa na LOA por classificação econômica e por natureza e a disponibiliza na internet – lei vigente?
<i>Dimensão “Execução orçamentária”</i>
24 - A execução da receita do município por natureza (menor nível de classificação) é disponibilizada pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
25 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza receita orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
26 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza execução da despesa orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
27 - O valor empenhado das despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?

Continuação

Índice de transparência do Ciclo Orçamentário - Variáveis analisadas
Dimensão "Execução orçamentária"
28 - A liquidação ou o pagamento do município detalhado por unidade orçamentária é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
29 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por função (nome e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
30 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por subfunção é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
31 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por programas (título e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
32 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por ação (denominação e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet (projeto/atividade/operação especial), com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
33 - A liquidação ou o pagamento do município classificado por natureza da despesa é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
34 - A liquidação ou o pagamento do município detalhado por objeto/elemento de despesa é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
35 - A liquidação ou o pagamento do município com detalhamento por fonte é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
36 - A modalidade de licitação, a dispensa ou inexigibilidade de licitação da despesa é disponibilizada em sítio na internet?
37 - O número do empenho da despesa do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?
38 - O número da nota de liquidação ou o lançamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?
39 - O número da nota de pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?
40 - Os números relativos ao convênio / contrato de repasse / termo de parceria / processo referente a cada despesa do município são disponibilizados pelo Executivo na internet?
41 - A identificação ou a descrição das despesas do município é disponibilizada na internet?
42 - O detalhamento do objeto da despesa (tamanho, metragem, quantidade, peso etc.) é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
43 - O valor unitário do objeto (elemento) da despesa é disponibilizado em sítio na internet?
44 - O valor total do objeto da despesa (elemento) é disponibilizado pelo Executivo na internet?
45 - A data (dia/mês/ano) de pagamento ao credor ou a data emissão da ordem bancária referente às despesas do município é disponibilizada pelo Executivo em sítio na internet?
46 - O número da ordem bancária (OB) referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
47 - O nome do favorecido pelo pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
48 - O CNPJ ou o CPF do favorecido pelo pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
49 - O número ou o nome do banco do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
50 - O número da agência do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
51 - O número da conta-corrente do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
Índice de transparência do Ciclo Orçamentário - Variáveis analisadas
Dimensão "Execução orçamentária do Legislativo"
52 - A câmara municipal disponibiliza objeto ou elemento de despesa (nome e código) referente às suas despesas na internet – exercício fiscal corrente com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
53 - O Poder Legislativo disponibiliza os nomes dos favorecidos por suas despesas institucionais na internet – exercício fiscal corrente com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?

Conclusão

Índice de transparência do Ciclo Orçamentário - Variáveis analisadas
<i>Dimensão "Execução orçamentária do Legislativo"</i>
54 - O Poder Legislativo associa à sua despesa o tipo de licitação ou sua dispensa e disponibiliza a informação na internet – exercício fiscal corrente?
55 - O Poder Legislativo disponibiliza o número da nota de pagamento ou da ordem bancária das despesas na internet – exercício fiscal corrente?
56 - O Poder Legislativo disponibiliza o CNPJ/CPF dos favorecidos pelas suas despesas institucionais na internet – exercício fiscal corrente?
Índice de transparência do Ciclo Orçamentário - Variáveis analisadas
<i>Dimensão "Avaliação"</i>
57 - A avaliação do PPA elaborado pelo Executivo apura as metas físicas (produtos) das ações do orçamento encerrado há mais de dez meses e disponibiliza a informação na internet?
58 - A avaliação do PPA elaborado pelo Executivo atualiza a evolução dos indicadores de programas do orçamento encerrado há mais de 10 meses e disponibiliza a informação na internet?

Fonte: Elaboração própria, adaptado do Instituto de Estudos Socioeconômicos (2011)

A cada variável foi atribuída a seguinte pontuação: um ponto (1), quando a informação pesquisada encontrava-se "disponível"; meio ponto (0,5), para dado incompleto ou informação desatualizada/defasada; e zero ponto (0), nos casos em que não havia qualquer informação disponível. Essa metodologia de cálculo permitiu ao INESC ordenar as capitais em ordem decrescente da pontuação alcançada, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Capitais ordenadas pela pontuação alcançada e posição em relação ao Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário - 2011

Capital	Pontuação (somatório)	Índice¹
Curitiba	44,0	75,9
Porto Alegre	43,5	75,0
Brasília	36,5	62,9
Rio Branco	36,0	62,1
Fortaleza	35,0	60,3
Vitória	35,0	60,3
Porto Velho	35,0	60,3
Aracaju	35,0	60,3
Florianópolis	34,0	58,6
Manaus	33,0	56,9
Cuiabá	31,0	53,4
Rio de Janeiro	31,0	53,4
Belo Horizonte	30,0	51,7
Palmas	30,0	51,7
Recife	29,0	50,0
Maceió	28,0	48,3
Belém	26,0	44,8
São Paulo	26,0	44,8
Campo Grande	25,5	44,0
Natal	24,0	41,4
São Luís	22,0	37,9
Salvador	21,0	36,2
Goiânia	21,0	36,2
João Pessoa	18,0	31,0
Boa Vista	6,0	10,3
Macapá	0,0	0,0
Teresina	0,0	0,0

Fonte: Instituto Estudos Socioeconômicos, 2011

Nota: (1) $[\sum(\text{var 1 a 58})/58]100$

Segundo o INESC, em termos de estatísticas descritivas, nenhuma capital obteve pontuação máxima ou mesmo algo próximo. A média obtida foi de 27,2 pontos (47% do máximo de 58 pontos), demonstrando o quão distantes do ideal estavam as capitais avaliadas. A mediana, por sua vez, atingiu 30 pontos. Isso permitiu ao Instituto concluir que metade das capitais avaliadas (13 cidades) não obteve pontuação superior a 51,7% do total possível.

O INESC também atribuiu valores qualitativos ao índice calculado, por meio da distribuição da pontuação apurada pelo índice em intervalos de classe de amplitude igual a 20 pontos. Assim, entre 0 e 100 pontos, a classificação da transparência orçamentária poderia variar, a cada 20 pontos acumulados, entre “péssima”, “ruim”, “mediocre” e “razoável” até “muito boa”, nessa ordem.

A Tabela 2 demonstra os resultados da avaliação realizada em 2011, no que diz respeito à qualidade da transparência nas capitais brasileiras.

Tabela 2 - Qualidade da Transparência nas Capitais Brasileiras - 2011

	Frequência absoluta	Percentual (%)	Percentual Acumulado (%)
Péssima	3	11,1	11,1
Ruim	4	14,8	25,9
Mediocre	12	44,4	70,4
Razoável	8	29,6	100,0
Muito Boa	0	0	100,0
Total	27	100,0	

Fonte: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2011

Dos resultados obtidos com essa classificação, salienta-se que a soma das observações nas categorias “péssima”, “ruim” e “mediocre” atingiu 70,4% dos resultados, representando o conjunto de avaliações negativas com relação à qualidade da transparência.

Quanto à percepção da transparência orçamentária das capitais, as respostas aos questionários aplicados pelo INESC indicaram que a percepção negativa a respeito da qualidade da transparência do ciclo orçamentário de suas capitais era majoritária (para 82,2% dos entrevistados, a percepção do grau da transparência variava de “nada transparente” a “nem opaco e nem transparente”).

VI) ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA – Associação Contas Abertas (2010 e 2012)

Em 2010, com apoio de especialistas em finanças e contas públicas, a Associação Contas Abertas³² desenvolveu e criou o Índice de Transparência (IT) visando avaliar o conteúdo e o grau de transparência ativa das informações eventualmente disponibilizadas pela União, Estados, DF e Municípios.

O IT é calculado a partir da somatória da pontuação obtida em três dimensões: *Conteúdo*, *Séries Históricas* e *Usabilidade*, podendo atingir o máximo de 2.750 pontos.

O Quadro 5 discrimina, para cada dimensão, as características avaliadas, o quantitativo de itens avaliados, a pontuação máxima, bem como o percentual da pontuação em relação ao total da Índice de Transparência da Associação.

Quadro 5 - Índice de Transparência da Associação Contas Abertas: dimensões, características avaliadas e pontuações máximas

Índice de Transparência da Associação Contas Abertas			
Dimensão	Características avaliadas	Itens avaliados	Pontuação Máxima (% do IT)
Conteúdo	Disponibilização de todas as fases da execução orçamentária (valores autorizados, empenhados, liquidados, pagos, etc.), detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias (programas, projetos, atividades, funções, natureza da despesa, etc.) e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos de repasses e termos de parceria.	9	1.650 (60%)
Séries Históricas	Disponibilização de séries históricas, atualização sistemática e permanente, inclusive com a possibilidade de cruzamento das informações e maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, quinzenal, mensal etc.).	2	200 (7%)
Usabilidade	Possibilidades de download dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas.	4	900 (33%)
Índice de Transparência		15	2.750 (100%)

Fonte: Elaboração própria, adaptado da Associação Contas Abertas (2010).

³² Com sede em Brasília – DF, a Associação Contas Abertas é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade. Informações disponíveis em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

Segundo a Associação, o Índice de Transparência pode ser definido como:

$$IT = \sum_{i=1}^{15} p_i w_i$$

, onde IT representa o Índice da Transparência, p_i é a nota obtida no item “i” e w_i é um fator de ponderação determinado pela pontuação máxima do item. Assim, a nota final atribuída ao IT varia entre 0 e dez pontos.

O objetivo da referida Associação é divulgar periodicamente um *ranking* dos portais de transparência, permitindo ao cidadão e ao próprio gestor público ter conhecimento do nível de transparência das contas públicas do seu município, estado e país.

A primeira divulgação das avaliações dos portais da União, dos governos estaduais e do Distrito Federal ocorreu em julho de 2010; a segunda, em novembro de 2012. De acordo com as informações constantes no sítio eletrônico da Associação Contas Abertas³³, houve um incremento na transparência dos Estados e do Distrito Federal no período 2010-2012, visto que a nota média do Índice de Transparência aumentou de 4,88 para 5,74.

Na avaliação de 2010, 13 estados obtiveram notas inferiores a cinco, enquanto em 2012 apenas oito portais de transparência estaduais persistiram nessa condição. Outro aspecto positivo destacado pela Associação foi o fato de que, dos 27 portais avaliados em 2012, 18 portais aumentaram suas notas em relação ao ano de 2010.

O Quadro 6 consolida os resultados da segunda avaliação, por unidade da federação e em ordem decrescente de classificação, bem como indica a variação da sua posição em relação ao *ranking* de 2010³⁴.

³³ Informações disponíveis em: <<http://indicedetransparencia.com/2012/11/20/transparencia-aumentanos-estados-brasileiros/>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

³⁴ O primeiro lugar do *ranking* de 2010 foi originalmente ocupado pela União, cujo Portal da Transparência foi objeto da avaliação da Associação à época. No entanto, em 2012, o Portal do Governo Federal foi excluído do levantamento. Assim, para que fosse possível apresentar um quadro comparativo dos resultados das duas avaliações, todos os Estados foram reposicionados no primeiro *ranking*, subindo uma posição.

**Quadro 6 - Índice de Transparência da Associação Contas Abertas:
portais de transparência dos governos estaduais e Distrito Federal - avaliação 2012**

Índice de Transparência da Associação Contas Abertas Avaliação dos Portais de Transparência dos Governos Estaduais e Distrito Federal – 2012			
CLASSIFICAÇÃO	UF	IT 2012	VARIAÇÃO 2010-2012 ⁽¹⁾
1	São Paulo	9,29	=
2	Espírito Santo	8,73	↑ 6
3	Pernambuco	7,87	↓ 1
4	Rio de Janeiro	7,80	↑ 9
5	Minas Gerais	7,38	=
6	Rondônia	7,13	↑ 1
7	Ceará	7,09	↑ 13
8	Santa Catarina	6,91	↓ 2
9	Paraíba	6,56	↑ 5
10	Rio Grande do Sul	6,27	↓ 7
11	Rio Grande do Norte	6,07	↑ 12
12	Alagoas	5,85	↓ 1
13	Paraná	5,58	↓ 9
14	Distrito Federal	5,58	↑ 1
15	Tocantins	5,35	↑ 2
16	Goiás	5,11	↓ 4
17	Maranhão	5,07	↓ 8
18	Amazonas	5,02	↓ 9
19	Amapá	5,00	↑ 3
20	Bahia	4,78	↑ 3
21	Acre	4,42	↑ 2
22	Pará	4,15	↓ 6
23	Roraima	4,11	↑ 3
24	Piauí	3,96	↑ 3
25	Sergipe	3,49	↓ 6
26	Mato Grosso	3,38	↓ 5
27	Mato Grosso do Sul	2,98	↓ 9

Fonte: Elaboração própria, adaptado da Associação Contas Abertas (2012).

Nota: (1) “=” significa posição inalterada; “↑ n°” significa o número de posições avançadas no período; e “↓ n°” significa o número de posições perdidas no período.

5. METODOLOGIA

Descreve-se no presente capítulo a metodologia utilizada para a realização do estudo, em especial o tipo de pesquisa, os procedimentos para a coleta de dados e informações, os critérios para seleção do município objeto do estudo e, por fim, os critérios para escolha do parâmetro de investigação.

5.1 Tipo de pesquisa

O trabalho se configura como um estudo de caso, pois reúne as características típicas previstas na literatura, quais sejam: a) o propósito do estudo é de cunho explicativo; b) o pesquisador não tem controle sobre o fenômeno estudado; e c) a pesquisa tem foco em acontecimentos contemporâneos.

O foco do estudo são as ações de transparência fiscal na capital mineira, a partir da publicação da Lei da Transparência, no que tange à implantação e operacionalização do portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Gil (2006, p. 73) reforça que um dos diferentes propósitos do estudo de caso é “explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos”.

A pesquisa tem natureza exploratória. De acordo com Gil (2006, p. 43), esse tipo de estudo tem o “objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. Ainda segundo Gil (2006, p. 43), a pesquisa exploratória é realizada “especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”.

A natureza exploratória do trabalho reflete-se também no fato de a pesquisa buscar proporcionar uma melhor compreensão acerca do cumprimento da LRF na capital mineira, a partir de resultados obtidos mediante a aplicação de índice de transparência desenvolvido metodologicamente por outros pesquisadores.

5.2 Procedimentos para coleta de dados e informações

Para a coleta de dados e informações, foram executadas as pesquisas bibliográfica, documental e de campo.

a) pesquisa bibliográfica:

Com o objetivo de construir um referencial teórico para o estudo, procedeu-se pesquisa em livros, teses e artigos acadêmicos relativos aos temas governança no setor público, teoria da agência, assimetria informacional, *accountability*, responsabilidade fiscal, transparência e indicadores de transparência, acesso à informação, TIC e governo eletrônico.

Com base nesse referencial, foi possível concluir que a *accountability*, a transparência e o acesso à informação são elementos fundamentais para a boa governança na gestão pública. Tal conclusão ampara-se em três pontos:

- i)* a questão informacional é crucial nas sociedades contemporâneas;
- ii)* o Estado desempenha o papel de principal gestor das informações públicas; e
- iii)* a disseminação da informação pública permite ampliar os espaços de participação democrática.

b) pesquisa documental:

Buscou-se nesta etapa especialmente levantar a legislação brasileira diretamente associada ao tema da transparência da gestão fiscal e ao direito de acesso à informação. Além disso, buscou-se investigar a existência, no Brasil, de indicadores ou índices que mensurassem a transparência da gestão pública em nível federal, estadual ou municipal. Como resultado, foram identificadas seis importantes experiências brasileiras, cujos resultados, metodologias e principais conclusões constam da Seção 4 deste trabalho.

A maioria das informações foi coletada nas páginas *web* da Controladoria-Geral da União e da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE), nos Portais de Transparência do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais e, ainda, no Portal da PBH. Ademais, cópias digitais de documentos foram obtidas com representantes da CGU e da Prefeitura. A Gerência de Edição Eletrônica da Assessoria de Comunicação Social da Prefeitura também prestou informações e esclarecimentos por mensagem eletrônica.

Os dados primários relativos ao Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, calculado pelo INESC, em 2011, foram fornecidos pelo Assessor Político do referido Instituto, em resposta a pedido do autor.

c) pesquisa de campo:

A pesquisa de campo foi realizada mediante a técnica de entrevistas não estruturadas, visando descrever e estudar as ações de transparência da PBH, tendo como referências as experiências prévias de governança do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais na construção de seus respectivos portais de transparência e de acesso à informação. Essa estratégia foi adotada, haja vista o fato de que a União, o governo estadual mineiro e a PBH sujeitavam-se às mesmas exigências legais de transparência, inclusive quanto ao prazo estabelecido para seu atendimento.

A partir da identificação dos pontos comuns e das principais diferenças dentre as citadas iniciativas, buscou-se levantar, sob a ótica dos administradores municipais envolvidos na implantação e operacionalização das ações de transparência da capital mineira, os principais fatores facilitadores e dificuldades presentes no âmbito da PBH quanto ao cumprimento das exigências advindas da Lei da Transparência. Salienta-se, todavia, que a investigação não teve a pretensão de exaurir o assunto, mas tão-somente melhor compreender como os referidos entes públicos enfrentaram os desafios e superaram eventuais obstáculos na implantação, desenvolvimento e manutenção dos portais.

As entrevistas foram realizadas em dezembro de 2012, com representantes da União (um), do Governo do Estado de Minas Gerais (dois) e da Prefeitura de Belo Horizonte (cinco), perfazendo o total de oito respondentes. O Quadro 7 sintetiza a esfera de governo dos entrevistados, os órgãos que eles representam, as unidades de lotação e os respectivos cargos dos oito respondentes.

Quadro 7 - Esfera de governo, órgão, unidade de lotação e cargo dos entrevistados

Esfera de Governo	Órgão e Unidade de Lotação do Entrevistado	Cargo
Federal	Controladoria-Geral da União / Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas / Coordenação-Geral de Promoção da Ética, Transparência e Integridade	Analista de Finanças e Controle
Estadual	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão / Superintendência Central de Governança Eletrônica	Diretor
	Controladoria-Geral do Estado / Superintendência Central de Técnica e Operacional da Transparência	Diretor
Municipal	PBH / Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte / Gerência de Ações de Transparência e Controle Social	Gerente
	PBH / Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A (PRODABEL) / Diretoria de Sistemas e Informação	Diretor
	PBH / Ouvidoria-Geral do Município	Ouvidor-Geral
	PBH / Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento	Secretário-Adjunto
	PBH / Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento / Gerência de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais	Gerente

5.3 Critérios para seleção do município objeto do estudo

Dois critérios não probabilísticos justificaram a escolha do município de Belo Horizonte para o estudo.

O primeiro critério teve cunho normativo, visto que se associou o prazo estabelecido no artigo 73-B da LRF para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do artigo 48 e no artigo 48-A da mesma Lei, os quais tratam da ampliação dos mecanismos de transparência da gestão fiscal, à faixa populacional em que se enquadrava a capital mineira. Para municípios com população superior a 100.000 habitantes, como Belo Horizonte, o prazo para cumprimento das mencionadas determinações expirou em maio de 2010, o que justificou o interesse inicial do pesquisador na investigação da realidade local (ver Tópico 3.2.1, Quadro 1).

O segundo critério adveio da contraposição das conclusões das pesquisas de Santana Junior (2008) e de Cruz (2010) com os resultados de índices de transparência recentes da capital mineira. Segundo os citados pesquisadores, entes públicos com melhores condições socioeconômicas tenderiam a implicar maior nível de transparência. Contudo, a tendência de transparência da gestão pública local, observada a partir de três dos seis índices descritos na Seção 4 deste trabalho, demonstrava a princípio que os resultados de Belo Horizonte estavam aquém daqueles esperados para o município.

Quanto aos indicadores socioeconômicos³⁵, Belo Horizonte possui 2.375.151 habitantes (cerca de 12% da população estadual), o Índice de Desenvolvimento Humano é 0,882 (considerado alto), o PIB *per capita* é R\$18.182,70 (maior que a média nacional), a evolução do mercado formal de trabalho é positiva (o número de admitidos supera o de desligados de forma consistente nos últimos anos) e, por fim, a taxa global de desempregados atual é baixa (menor que a média brasileira), representando menos de 7% da população economicamente ativa. Segundo o Censo 2010, a taxa de analfabetismo da população belo-horizontina de 15 anos ou mais de idade³⁶ é de 2,9%, bem abaixo da média brasileira (9,6%) e superior apenas às taxas de Porto Alegre, Curitiba e Florianópolis (entre 2,3% e 2,1%). Com base nos indicadores descritos, concluiu-se que a capital mineira detém boas condições socioeconômicas; em geral, melhores que as médias nacionais.

³⁵ Dados extraídos do portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponíveis em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=estatisticaseindicadores>>. Acesso em: 26 out. 2012.

³⁶ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Informações disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/tabelas_pdf/tab28.pdf>. Acesso em: 26 out. 2012.

Em relação aos índices de transparência, os resultados e conclusões de seis pesquisas indicaram que, regra geral, independentemente da metodologia empregada pelos pesquisadores ou dos órgãos e poderes por eles examinados, os entes públicos apresentavam baixo grau de aderência às exigências de transparência contidas na LRF. Por outro lado, as pesquisas também indicaram uma evolução positiva no sentido da ampliação da transparência após a publicação da Lei Complementar nº 131/2009 (ver Seção 4).

Entretanto, se considerados apenas os índices de transparência aplicados sobre as capitais brasileiras – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios; Índice de Transparência Municipal na Internet (ITMI), desenvolvido pelo Instituto de Fiscalização e Controle (IFC); e Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, criado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) –, o exame dos resultados auferidos revelou que os índices de Belo Horizonte não guardaram compatibilidade com suas condições socioeconômicas, o que reforçou a importância da investigação proposta neste estudo.

No caso do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão do exercício de 2009, Belo Horizonte atingiu IRFS global igual a 0,518, ocupando a 9ª colocação no *ranking* das capitais brasileiras e a 2ª posição na Região Sudeste do Brasil, atrás apenas de Vitória, a capital capixaba. Porém, se a análise incidisse exclusiva e isoladamente sobre o sub-índice Fiscal do IRFS, o município de Belo Horizonte cairia para a 20ª posição no *ranking* geral, ocupando apenas o 3º lugar dentre as quatro capitais da Região Sudeste (ver Seção 4, Quadro 2). Em relação ao Índice de Transparência Municipal na Internet (ITMI), com apenas 14 pontos dos 32 pontos possíveis, Belo Horizonte atingiu a classificação “transparência restrita”, ocupando a 6ª posição do *ranking* geral, ficando atrás das outras três capitais da Região Sudeste (ver Seção 4, Quadro 3). Quanto ao Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, com 30 pontos, a capital mineira apresentou desempenho ligeiramente superior à média brasileira (27,2 pontos), posicionando-se apenas no 13º lugar no cálculo do referido Índice, ocupando exatamente a posição mediana no *ranking* geral. Em termos qualitativos, a transparência orçamentária em Belo Horizonte obteve a classificação “medíocre”, haja vista a pontuação obtida ter sido inferior a 40 pontos (ver Seção 4, Tab. 1 e 2).

5.4 Critérios para escolha do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário como parâmetro de investigação

Do conjunto de índices de transparência descritos na Seção 4 deste trabalho, optou-se por utilizar o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário como parâmetro de investigação do nível de transparência do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte, em 2013.

O Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário foi escolhido por quatro motivos:

- 1º) a metodologia de cálculo do referido índice envolve somente o conteúdo das informações disponibilizadas pelo ente público, sem examinar aspectos tais como usabilidade ou navegabilidade, o que simplifica a sua aplicação e análise;
- 2º) o índice foi aplicado somente em capitais brasileiras;
- 3º) todas as 58 variáveis de análise que compõem o índice envolvem exclusivamente questões orçamentárias típicas, portanto, atreladas direta ou indiretamente ao objeto de pesquisa, qual seja: a transparência da gestão fiscal;
- 4º) as principais exigências estabelecidas pela LC nº 131/2009 e respectivos normativos regulamentadores (Decreto nº 7.185/2010 e Portaria/MF nº 548/2010) encontram-se refletidas nas variáveis de análise.

Para avaliar o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário em 2013, foi necessário adaptar a metodologia desenvolvida originalmente pelo INESC, de modo a excluir da forma de cálculo as variáveis que envolvessem componentes relativos ao Poder Legislativo Municipal (variáveis nº 2, 6 e 52 a 56). Essas variáveis não eram compatíveis com o escopo deste trabalho, restrito ao âmbito do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte. Por conseguinte, o número de variáveis examinadas foi reduzido de 58 para 51, mantendo-se, contudo, os critérios previstos pelo INESC para atribuição de pontuação: um ponto (1), quando a informação pesquisada encontrava-se “disponível”; meio ponto (0,5), quando o dado estava incompleto ou a informação estava desatualizada/defasada; e zero ponto (0), nos casos em que não havia qualquer informação disponível.

A nova avaliação do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário permitiu identificar, dentre as variáveis analisadas, as alterações ocorridas no período 2011-2013, bem como levantar os itens em que o Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte ainda não conseguiu atingir o nível de excelência no que tange aos requisitos legais de transparência previstos na LRF.

Neste sentido, foram identificadas as variáveis que resultaram em pontuação nula ou igual a meio ponto (informação não disponível, dado incompleto ou, ainda, informação desatualizada/defasada). As variáveis foram analisadas a partir de consultas realizadas ao longo do mês de fevereiro de 2013, no Portal de Acesso à Informação da Prefeitura de Belo Horizonte, meio eletrônico que representa uma nova versão do antigo Portal da Transparência do município e passou a divulgar informações de interesse geral, incluindo aquelas de natureza fiscal. Os resultados relativos ao Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário no período 2011-2013 constam da Seção 7.

6. PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA E DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Com o objetivo de descrever as ações de transparência desenvolvidas pela PBH para dar cumprimento às exigências advindas da Lei da Transparência, foram investigadas inicialmente as experiências de governança do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais na construção de seus respectivos portais de transparência e de acesso à informação. A partir desse conhecimento, investigaram-se posteriormente as ações de transparência e a estrutura de governança da PBH, no que se refere à transparência fiscal e ao acesso às informações públicas.

6.1 O Portal da Transparência do Governo Federal

O Portal da Transparência do Governo Federal pode ser acessado pelos endereços <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>, <<http://www.transparencia.gov.br/>> ou <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>> ou, ainda, diretamente por meio do sítio da Controladoria-Geral da União <<http://www.cgu.gov.br/>>. A Figura 1 ilustra a página inicial do referido Portal.

Figura 1 - Portal da Transparência do Governo Federal: página inicial



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Acesso em: 07 fev. 2013

De acordo com a CGU, o objetivo do Portal é “aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”.

Em entrevista não estruturada, a representante da Coordenação-Geral de Promoção da Ética, Transparência e Integridade, da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), da Controladoria-Geral da União, informou que a diretriz inicial do ministro-chefe da CGU à época era disponibilizar aos cidadãos brasileiros informações relativas à execução orçamentário-financeira da União, as quais eram restritas a um reduzidíssimo grupo de usuários do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)³⁷, regra geral, servidores públicos federais.

Além do cidadão, o público alvo do Portal abrangeu outros atores importantes, tais como gestores públicos de todas as esferas de governo, parlamentares, membros do judiciário e do ministério público, organizações não governamentais, mídia etc.

A diretriz que norteou a construção do Portal foi a de possibilitar que o ciclo da execução orçamentária de todos os programas governamentais fosse conhecido em sua totalidade, o que implica a divulgação desde informações sobre o montante de recursos alocados em cada programa até a identificação do beneficiário final da ação, nos casos de transferências de recursos, ou do fornecedor do bem ou serviço contratado pela administração, nos casos de aplicações diretas.
(VIEIRA, 2007, p. 100)

Segundo a servidora da CGU, a partir dessa diretriz, a primeira medida efetiva para a implantação do Portal da Transparência foi a constituição, em 2003, de um grupo de trabalho no âmbito da Controladoria, “com a finalidade de definir a estratégia de divulgação, por meio físico e eletrônico, das informações relativas às transferências de recursos federais” (Portaria CGU nº 243, de seis de junho de 2003).

Inicialmente, o grupo analisou e considerou convergentes aos propósitos da CGU os conceitos de transparência e ampla divulgação que permeavam o Projeto de Lei do Senado nº 130/2003, de autoria do Senador João Capiberibe, à época ainda em trâmite no Senado Federal e que resultaria na LC nº 131/2009 (ver Seção 3.3).

Na prática, portanto, a iniciativa da CGU permitiu ao Governo Federal se antecipar às exigências de transparência que seriam estabelecidas cinco anos depois, por meio da Lei da Transparência.

³⁷ Um dos sistemas estruturadores do Governo Federal, o SIAFI consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades federais. Informações disponíveis em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/siafi>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

Ainda segundo a entrevistada, o Projeto de Lei do Senado nº 130/2003 previa a disponibilização de dois terminais de acesso aos sistemas contábeis-financeiros do poder público. Contudo, o grupo de trabalho da CGU propunha outros instrumentos, formas e meios para divulgação das informações relativas à execução da despesa. Desse debate surgiu a ideia de se criar um Portal da Transparência que disponibilizasse informações sobre as transferências de recursos federais e sobre as aplicações diretas do Governo Federal.

De acordo com os documentos fornecidos pela representante da SPCI/CGU, o grupo de trabalho que concebeu o Portal foi composto por sete membros da alta administração da CGU e contou com o apoio de servidores especializados na área de sistemas de informação, bem como dos diversos ministérios e órgãos da administração pública federal. Todavia, considerando a necessidade da aplicação intensiva de TIC, a CGU contratou o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)³⁸, em setembro de 2003, para prestação de serviços continuados e especializados de informática inerentes à criação do Portal. Sob este contrato foi autorizado ao SERPRO o desenvolvimento do protótipo do Portal da Transparência, ao custo de R\$33.089,28. Coube à CGU, nessa etapa, definir e especificar aspectos visuais da divulgação dos dados no Portal.

Os serviços relativos aos testes de carga e à efetiva disponibilização das informações em ambiente de produção custaram R\$532.469,14 aos cofres públicos, conforme aditivo ao referido contrato. Ao todo, foram gastos cerca de dez meses para conclusão da primeira versão do Portal.

A partir de abril de 2008, os serviços de desenvolvimento, processamento e carga de dados do Portal da Transparência passaram a ser executados diretamente pela própria CGU, cabendo ao SERPRO o encaminhamento à Controladoria dos dados extraídos dos sistemas estruturadores. Para assumir a gestão do Portal da Transparência, a CGU investiu R\$108.784,49 em equipamentos e dedicou uma equipe de dez servidores para essa atividade. Os serviços especializados de hospedagem externa dos servidores e de comunicação de dados do Portal da Transparência foram terceirizados, ao custo anual estimado de R\$209.000,00.

³⁸ Empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, criada pela Lei nº 4.516/1964, o Serpro presta serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações para o setor público. Informações disponíveis em: <<https://www.serpro.gov.br/conteudo-oserpro/a-empresa-1>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

Os arquivos fornecidos pela SPCI/CGU permitiram identificar que, ao longo do processo de criação do Portal, a equipe da CGU enfrentou os seguintes desafios, dentre outros: *Como integrar dados administrados por sistemas diversos? Como disponibilizar tanta informação de forma clara? Como atender um público tão heterogêneo? Como se valer de recursos gráficos sem perder acessibilidade? Como obter os dados?*

Uma grande preocupação do grupo de trabalho da CGU era desenvolver uma “linguagem cidadã” para o Portal, a qual pudesse traduzir para o usuário, em palavras de fácil entendimento, o jargão orçamentário-financeiro típico da Administração Pública. Outra preocupação era conceber um portal com navegação “amigável”, sem necessidade de senhas e que contivesse orientações úteis aos usuários. Quanto aos obstáculos, destaca-se especialmente a dificuldade para obtenção das bases de dados sobre a execução orçamentária do Governo Federal:

Problemas como informações dispersas em diversos sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal, falta de padronização das informações a serem divulgadas, informações não registradas em sistemas de tecnologia de informação, sigilo de dados e de informações previsto em normativos e informações e dados inconsistentes foram enfrentados.
(VIEIRA, 2007, 104-105)

Para superar os desafios e ultrapassar tais obstáculos, o grupo de trabalho da CGU adotou, dentre outras, as seguintes medidas e posturas ao longo do processo de criação e desenvolvimento do Portal:

- Buscar apoio e cooperação nos diversos órgãos e entidades que detinham informações a serem publicadas no Portal ou que administrassem sistemas dos quais essas informações seriam extraídas;
- Estabelecer o embasamento legal para obtenção dos dados em parceria com os gestores e buscar autorização para sua divulgação;
- Divulgar os objetivos e a relevância da iniciativa, visando legitimar as ações da CGU;
- Envolver no projeto pessoas com competências complementares (analistas de TI e programadores, contadores, designers etc.);
- Construir uma arquitetura tecnológica orientada a serviços;
- Buscar de modo permanente a interoperabilidade³⁹ do Portal da Transparência com outros sistemas, bem como aprimorar a usabilidade⁴⁰ da ferramenta;
- Isolar o Portal da Transparência do ambiente operacional dos sistemas fornecedores dos dados, visando evitar que a segurança da informação fosse pretexto para impedir o fornecimento dos dados e informações.

³⁹ Habilidade de dois ou mais sistemas (computadores, meios de comunicação, redes, software e outros componentes de tecnologia da informação) de interagir e de intercambiar dados de acordo com um método definido, de forma a obter os resultados esperados. Informação disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padres-de-interoperabilidade/versoes-do-documento-da-e-ping>>. Acesso em: 08 fev. 2013

⁴⁰ Estudo ou aplicação de técnicas que proporcionem facilidade de uso de um dado objeto, no caso, um sítio eletrônico. A usabilidade busca assegurar que qualquer pessoa consiga usar o sítio e que este funcione da forma esperada pela pessoa. Informação disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padres-brasil-e-gov/cartilha-de-usabilidade>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

No que tange aos fatores facilitadores para a criação do Portal, a representante da SPCI/CGU destacou principalmente dois: 1º) a existência prévia de dois sistemas estruturadores: o SIAFI, já mencionado, que registra, acompanha e controla a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), o qual tem por finalidade integrar e dotar os órgãos e entidades federais de instrumento de modernização, em todos os níveis, em especial quanto à catalogação de materiais e serviços, ao cadastramento unificado de fornecedores e ao registro de preços de bens e serviços; 2º) a existência de uma empresa prestadora de serviços de tecnologia da informação dando suporte permanente à CGU na criação e operacionalização do Portal (no caso, inicialmente, o SERPRO; posteriormente, empresa terceirizada).

Como todo portal de governo, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma ferramenta inacabada, porém em contínua evolução. De acordo com a representante da SPCI/CGU, desde o seu lançamento, em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal foi bastante aprimorado “tanto quanto à sua apresentação, hospedagem (hoje, na própria CGU), quanto ao incremento na oferta de novos conteúdos”. De modo não exaustivo, o Quadro 8 apresenta cronologicamente a evolução do conteúdo disponibilizado no Portal ou o aprimoramento efetuado na ferramenta:

Quadro 8 - Evolução do conteúdo do Portal da Transparência do Governo Federal

Conteúdo do Portal da Transparência do Governo Federal	
Data	Conteúdo disponibilizado/Aprimoramento efetuado
Novembro/2004	Registros de transferências de recursos do Governo Federal para Estados e municípios
Agosto/2005	Informações referentes às aplicações diretas do Governo Federal, englobando Despesas com Pessoal, Regime Geral da Previdência e Pagamento de Dívidas.
Dezembro/2006	Reformulação do Portal (navegação mais amigável, moderna e intuitiva, inclusão de novas consultas e inserção de menus voltados a orientar e estimular o usuário).
Dezembro/2008	Informações sobre Convênios (Fonte: SIAFI); Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).
Janeiro/2009	Informações sobre Convênios (Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses).
Dezembro/2009	Receitas Arrecadadas e Consulta a Servidores Públicos.
Maio/2010	Informações diárias sobre Despesas e Receitas extraídas do SIAFI, em obediência à Lei da Transparência; Dados dos projetos referentes à Copa 2014 e Olimpíadas 2016.
Dezembro/2011	Despesas com Cartão de Pagamento da Defesa Civil; Área para consultas temáticas no Portal da Transparência.
Março/2012	Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM).
Agosto/2012	Remuneração dos servidores federais civis e militares, em decorrência da Lei de Acesso à Informação. Informações relativas aos imóveis residenciais de propriedade da União.
Setembro/2012	Reformulação na forma e conteúdo das informações da Copa 2014; Cadastro de Expulsões de Servidores do Executivo Federal.

Fonte: Elaboração própria, adaptado do Portal da Transparência, CGU (2012).

Do Quadro 8, destaca-se o mês de maio de 2010, em cujo dia 27 a CGU lançou a consulta “Informações Diárias”, disponibilizando aos cidadãos dados detalhados sobre todos os atos relativos à execução das receitas e despesas das unidades gestoras do Poder Executivo Federal. A referida consulta retorna dados atualizados diariamente, em tempo real, em cumprimento integral ao disposto na Lei Complementar nº 131/2009.

Assim, por exemplo, caso o cidadão queira encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira das despesas do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações atualizadas diariamente e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento), basta clicar sobre o botão “consultar”, destacado em cor vermelha na Figura 2.

Figura 2 - Portal da Transparência do Governo Federal: consulta *Despesas* - atualização diária



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Acesso em: 09 fev. 2013

A clicar em “consultar”, o usuário é apresentado às seguintes opções de pesquisa: *Rápida*, *Avançada* e por *Documento*. Assim, conforme o interesse, o cidadão pode personalizar sua consulta selecionando opções dentre os diversos filtros oferecidos.

De modo similar, o cidadão também pode acessar a consulta *Receitas* para acompanhar, em detalhes, as previsões e as receitas realizadas do Governo Federal, bem como os respectivos percentuais de realização.

Atualmente, o Portal da Transparência do Governo Federal perfaz o total de 1.448.326.774 informações registradas⁴¹, sendo considerado uma experiência de governo eletrônico extremamente bem sucedida quanto ao cumprimento de seus objetivos. Lançado em novembro em 2004 e ainda pouco conhecido, o Portal teve pouco mais de 64.300 visitas até o final daquele ano. No entanto, o volume de acessos vem crescendo de forma vertiginosa, conforme demonstrado pelas estatísticas⁴² do período 2005-2012, tendo atingido no último ano o recorde de 8.170.046 visitas. O incremento expressivo das visitas em 2012 deve-se, principalmente, à liberação no Portal da consulta relativa à remuneração dos servidores federais civis e militares, em atendimento à Lei de Acesso à Informação.

Contudo, salienta-se que, exceto quanto à divulgação da remuneração dos servidores federais, a Lei de Acesso à Informação não implicou alterações significativas no Portal da Transparência do Governo Federal, visto que foi criado pela CGU um sistema específico para facilitar o exercício do direito de acesso às informações públicas. A Figura 3 mostra a tela inicial do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhar pedidos de acesso a informação para órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Federal.

Figura 3 - Tela do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)



Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. Acesso em: 13 fev. 2013

⁴¹ Informações disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Origem.asp>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

⁴² Informações disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

6.2 O Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais

Por meio de entrevista realizada no dia 13 de novembro de 2012, na Cidade Administrativa Tancredo Neves – Sede oficial do Governo do Estado de Minas Gerais, o Diretor da Superintendência Central de Governança Eletrônica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) informou que a criação do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, disponível em <<http://www.transparencia.mg.gov.br/>>, foi uma iniciativa da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), que vinha trabalhando essa ideia desde a edição da LRF, no ano de 2000. A Figura 4 traz a página principal do referido Portal:

Figura 4 - Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: página principal



Fonte: Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais. Acesso em: 10 fev. 2013

De acordo com o Diretor, no segundo mandato do Governador Aécio Neves (2006 a 2010), em articulação com outros órgãos e entidades estaduais, em especial a própria SEPLAG, a SEF criou e formatou o projeto estruturador denominado “Governo Eletrônico”, com o objetivo principal de aprofundar as relações entre o Governo do Estado e a sociedade. No âmbito do citado projeto foram tomadas as primeiras medidas práticas para a implementação do Portal de Transparência, cuja infraestrutura foi desenvolvida pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE)⁴³.

⁴³ Criada em 1972, sob a denominação de Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais, a PRODEMGE mudou sua razão social em 2004. Informações disponíveis em: <<http://www.prodemge.gov.br/institucional/>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

Em consulta ao sítio eletrônico do governo mineiro⁴⁴, verifica-se que o projeto “Governo Eletrônico” enfatizou, dentre outros aspectos, a maior transparência às decisões, projetos, receitas e gastos das instituições públicas. A formatação do projeto foi acompanhada e validada pela SEPLAG, visto que as metas deveriam estar alinhadas ao planejamento estratégico do governo mineiro. Segundo o Diretor de Governança Eletrônica, na discussão e formatação do projeto percebeu-se a necessidade de concepção de um subprojeto para tratamento específico da questão da transparência. Nessa linha, foi concebido o subprojeto “Transparência”, cuja gerência à época esteve sob a responsabilidade direta da Coordenadora do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI/MG)⁴⁵, que contava com o apoio de dois servidores dedicados e dois desenvolvedores *web*.

Como consequência natural dessa metodologia, o primeiro enfoque atribuído ao Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais foi disponibilizar exclusivamente dados registrados no SIAFI/MG, em períodos mensais. Atualmente, além dos dados relativos à receita ou à despesa estadual, encontram-se disponíveis também informações afetas à dívida pública, ao pagamento dos servidores públicos estaduais ou aos repasses constitucionais aos municípios. Assim, embora já sejam divulgadas informações extra-SIAFI, a disponibilização de dados relativos à execução orçamentária e financeira estadual representa ainda hoje um traço característico e predominante do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Quanto aos desafios enfrentados, a despeito da discussão metodológica para a concepção do Portal da Transparência, em especial quanto ao conteúdo a disponibilizar à época, o Diretor de Governança Eletrônica destacou que a existência prévia do SIAFI/MG permitiu ao Governo do Estado transpor um dos principais obstáculos para a criação e operacionalização do Portal, qual seja: o acesso rápido e ágil a dados fidedignos e confiáveis acerca da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da Administração Pública Estadual. No entanto, além do SIAFI/MG, o Diretor destacou também a existência do *Armazém de Informações* como instrumento facilitador desse processo criativo.

⁴⁴ Informações disponíveis em:

<http://www.egov.mg.gov.br/Projeto_Estruturador_Governo_Eletronico_+480>. Acesso em: 15 nov. 2012.

⁴⁵ O SIAFI/MG foi implantado em 1994, por meio do Decreto nº 35.304/1993. De utilização obrigatória pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, o SIAFI/MG propicia a integração automatizada dos processos de elaboração e execução orçamentária, administração e execução financeira, dos registros contábeis e da gestão do patrimônio público. Informações disponíveis em <https://www.siafi.mg.gov.br/fcag/SIAFI/site_siafi_mg/siafi>. Consulta realizada em 15/11/2012.

O *Armazém de Informações*⁴⁶ é uma solução em *Business Intelligence*⁴⁷, desenvolvida e mantida pela PRODEMGE, que proporciona aos gestores estaduais mineiros ferramentas seguras para a tomada de decisões, a partir da extração de dados de sistemas informatizados e da transformação destes dados em informações gerenciais e estratégicas.

Armazém de Informações são sistemas utilizados para fornecer informações gerenciais para subsidiar a tomada de decisões. As informações são relativas às atividades de uma ou mais instituições, armazenadas em bancos de dados de forma consolidada, favorecendo a análise de grandes volumes de dados apresentados de forma fácil e de rápida compreensão, em relatórios com gráficos, tabelas e mapas.
(PRODEMGE, 2012)

O Diretor de Governança Eletrônica afirmou que o *Armazém de Informações* é uma tecnologia que permite a extração de dados e a produção de informações e relatórios operacionais e gerenciais. O Diretor esclareceu, todavia, que atualmente o *Armazém de Informações* ainda não integra as diversas áreas operacionais do Governo Estadual (financeira, pessoal, compras etc.), sendo “elaborado de forma separada”. A integração desses diversos armazéns específicos é um objetivo que vem sendo perseguido pela Secretaria de Planejamento e Gestão.

Outro fator que contribuiu de forma positiva para a criação do Portal da Transparência Estadual, segundo o Diretor de Governança Eletrônica, foi a existência prévia de um marco regulatório acerca das diretrizes para a construção e manutenção dos sítios governamentais estaduais mineiros na internet. Em 27 de novembro de 2003, por meio da Resolução nº 72, a SEPLAG havia estabelecido diretrizes para a estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação, na internet dos órgãos e entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. De acordo com o Diretor de Governança, a existência desse marco regulatório foi fundamental, pois amparou as decisões da SEF na concepção do Portal da Transparência. O Diretor frisou que a Resolução nº 72, ao disciplinar a gestão dos elementos interativos dos sítios, já previa a existência de dispositivos voltados à transparência da gestão, tais como o “Fale conosco”, “Dúvidas frequentes”, mecanismos de busca de conteúdo e de pesquisas em tempo real (no caso, *on-line*) etc.

⁴⁶ Informações disponíveis em: <<http://www.prodemge.gov.br/produtos-e-servicos/armazem-de-informacao>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

⁴⁷ Segundo Reginato e Nascimento (2007, p. 73), “as ferramentas de [*Business Intelligence*] podem fornecer uma visão sistêmica do negócio e ajudar na distribuição uniforme dos dados entre os usuários, sendo seu objetivo principal transformar grandes quantidades de dados em informações de qualidade para a tomada de decisões. [...] Os componentes da ferramenta de gestão *BI* consistem no armazenamento de dados (*data marts* e *data warehouse*), na análise de informações (*on line analytical processing – OLAP*) e na mineração de dados (*data mining*)”.

A Resolução SEPLAG nº 72 vigorou até a publicação da Resolução SEPLAG nº 40, em 18 de julho de 2008. Esta última aprimorou as regras anteriores, especialmente quantos aos seguintes pontos:

- i) regulamentou aspectos relativos à tecnologia adotada para o desenvolvimento de sítios (por exemplo, tornando obrigatória a adoção dos padrões definidos pelo *World Wide Web Consortium (W3C)*⁴⁸;
- ii) estabeleceu regras para ampliação do desempenho dos sítios;
- iii) exigiu a certificação digital dos sítios por Autoridade Certificadora credenciada na Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira⁴⁹, para garantir a identificação, privacidade e integridade dos dados que trafegam entre o navegador Web do usuário e o servidor de dados do sítio governamental; e
- iv) exigiu a adoção de diretrizes relativas à usabilidade (no total, foram estabelecidos 26 requisitos mínimos) e de acessibilidade ao conteúdo (adotando as recomendações do W3C e utilizando o e-Mag⁵⁰).

Posteriormente, a Resolução SEPLAG nº. 40 foi alterada pela Resolução nº 51, de 24 de julho de 2009. Um dos intuitos da Secretaria de Planejamento e Gestão foi adicionar diretrizes consideradas essenciais e que deviam ser atualizadas. Assim, por exemplo, tornou obrigatório utilizar as práticas de otimização de sítios, visando deixar o acesso aos sítios mais ágil e fácil. Mais recentemente, em 20 de setembro de 2012, pautada nas melhores práticas nacionais e internacionais, a SEPLAG publicou a Resolução nº 79, por meio da qual revogou os normativos anteriores, atualizando novamente as diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Com base na cronologia da publicação das citadas resoluções da SEPLAG, depreende-se que, antes da implementação do Portal da Transparência, em 2008, o Governo do Estado já havia regulamentado a estrutura da informação, o conteúdo mínimo, as formas de controle e de gerenciamento, a gestão dos elementos interativos e até o modelo de gestão de seus sítios governamentais.

⁴⁸ O Consórcio *World Wide Web (W3C)* é uma comunidade internacional que desenvolve padrões com o objetivo de garantir o crescimento da web. Informações disponíveis em: <<http://www.w3c.br/Home/WebHome>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

⁴⁹ A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira é uma cadeia hierárquica e de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação virtual do cidadão. Informações disponíveis em: <<http://www.it.gov.br/index.php/icp-brasil>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

⁵⁰ Documento de Referência do Modelo de Acessibilidade do Governo Federal do Brasil.

Ademais, também haviam sido regulamentados aspectos tecnológicos e de desempenho dos sítios, de segurança da informação, bem como de usabilidade e de acessibilidade. Portanto, assim como os demais sítios e portais do governo mineiro, o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais foi concebido e vem sendo aprimorado desde então observando os requisitos estabelecidos nas resoluções da SEPLAG.

No que tange aos atores envolvidos, o Diretor de Governança Eletrônica salientou que, pouco tempo após a sua criação, a responsabilidade pela gestão do Portal foi retirada da SEF e atribuída à SEPLAG. Tal medida foi adotada “por uma decisão de não deixar o Portal da Transparência só focado na execução orçamentária e financeira”, afirmou o Diretor. A gestão do Portal ficou sob a responsabilidade da SEPLAG somente até a edição do Decreto nº 45.795, de 05 de dezembro de 2011, que regulamentou a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, a qual promoveu alterações na estrutura organizacional do Estado, dentre elas a criação da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE).

De acordo com o inciso VIII do artigo 2º do citado Decreto, à CGE compete promover o incremento da transparência pública e fomentar a participação da sociedade civil e a prevenção da malversação dos recursos públicos. Assim, em janeiro de 2012, a responsabilidade pelo desenvolvimento e gestão do Portal foi assumida pela CGE, mais precisamente pela Diretoria Central de Técnica e Operacional da Transparência Institucional (Decreto nº 45.795/2011, art. 38, V).

Segundo o Diretor de Técnica e Operacional da Transparência Institucional da CGE, a equipe de negócios do Portal é composta por cinco pessoas: ele próprio, dois servidores e dois estagiários. No entanto, “a parte de construção e a manutenção técnica do Portal ainda está a cargo da PRODEMGE”, que disponibiliza uma equipe de oito a dez pessoas para operacionalizar e manter o Portal, sendo duas delas com dedicação exclusiva (um analista de sistema e um analista *web*). O Diretor da CGE acrescentou que, em termos de custos anuais, as despesas de manutenção do Portal oneram os cofres públicos estaduais em R\$180.000,00, dos quais aproximadamente R\$60.000,00 se referem ao custeio das atividades da PRODEMGE e cerca de R\$120.000,00 cobrem as despesas com “a hospedagem mensal das informações presentes no Portal e da estrutura *web*”, mediante contrato com empresa terceirizada. As despesas de inovação e aprimoramento do Portal são custeadas atualmente pelo Programa *Minas Legal*, sob responsabilidade da SEF, e as de manutenção são cobertas pelo Programa *Minas Aberta*, sob responsabilidade da Subcontroladoria de Informação Institucional e Transparência, da CGE.

Quanto à evolução do conteúdo disponibilizado, o Diretor de Governança Eletrônica salientou que, desde o seu lançamento, o Portal da Transparência já apresentava quantidade significativa de informações. Por conseguinte, para atendimento à Lei da Transparência, foram procedidas poucas adaptações no Portal já em funcionamento. Em especial, alterou-se a periodicidade da divulgação dos dados – de mensal, conforme concepção original da SEF, para diária, tal qual exigido na LC nº 131/2009 – bem como se implementaram mecanismos para disponibilizar, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira do Estado, cumprindo integralmente as exigências da Lei da Transparência. Em menor quantidade, houve também modificações envolvendo aspectos de usabilidade ou de acessibilidade ao conteúdo disponibilizado no Portal. Em maio de 2012, contudo, o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais foi atualizado com novas ferramentas que visavam permitir ao governo mineiro atender às demandas da Lei de Acesso à Informação.

Segundo afirmou o Diretor de Governança Eletrônica, diferentemente da solução adotada pelo governo federal, que criou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) como meio específico para facilitar o exercício do direito de acesso às informações públicas, o “foco do governo mineiro foi o de não criar novas estruturas para atendimento à Lei de Acesso à Informação”; mas, sim, adaptar o Portal da Transparência para recepcionar as demandas oriundas dos “canais de interlocução existentes e já conhecidos dos cidadãos”, quais sejam: a Linha de Informações do Governo do Estado de Minas Gerais (LigMinas – 155)⁵¹; as Unidades de Atendimento Integrado (UAI)⁵²; e o próprio Portal da Transparência.

Todas as alterações efetuadas no Portal de Transparência do Estado de Minas Gerais, voltadas ao atendimento da Lei de Acesso à Informação, foram amparadas legalmente pelo Decreto nº 45.969, de 24 de maio de 2012, que regulamentou o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo:

⁵¹ Central de atendimento telefônico pela qual o usuário obtém informações sobre os serviços prestados pelas instituições integrantes do Governo de Minas. Informação disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=43552&chPlc=43552&termos=s&app=governomg&tax=0&taxn=5922>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

⁵² As Unidades de Atendimento Integrado (UAI) oferecem aos cidadãos acesso rápido a diversos serviços públicos como Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho, Passaporte, emissão de multas de trânsito, Seguro Desemprego, disponibilização de vagas de trabalho, dentre outros. Informação disponível em: <<http://www.descomplicar.mg.gov.br/uais>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

Art. 7º O Portal da Transparência - www.transparencia.mg.gov.br - deverá viabilizar o acesso à informação, contendo:

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

II – orientações sobre a Lei de Acesso à Informação,

III - dados gerais para o acompanhamento de programas e ações de órgãos e entidades;

IV - registros de repasses ou transferências de recursos financeiros;

V - registros das despesas;

VI - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados; e

VII - respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

[...]

Art. 8º Os sítios institucionais atenderão, entre outros, aos seguintes requisitos:

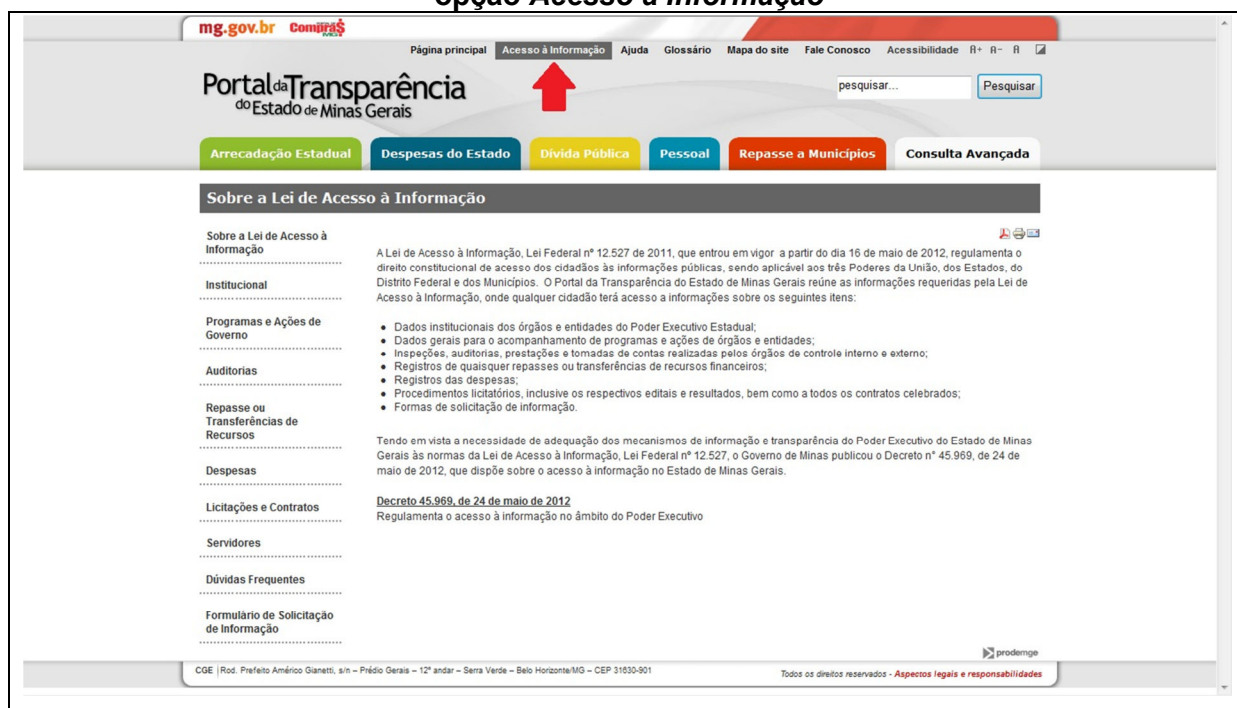
[...]

VI – inserir seção denominada “Transparência” no menu principal com texto padrão explicativo sobre a Lei de Acesso à Informação, bem como promover o redirecionamento para o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais – www.transparencia.mg.gov.br ; e [...]

(DECRETO ESTADUAL nº 45.969/2012, arts. 7º e 8º)

A Figura 5 mostra a tela do Portal quando escolhida a opção *Acesso à Informação* do menu, destacada com a seta vermelha.

Figura 5 - Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: opção *Acesso à Informação*



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Acesso em: 10 fev. 2013

6.3 O Portal de Acesso à Informação da Prefeitura de Belo Horizonte: a nova versão do Portal da Transparência da capital mineira

Para melhor compreender as ações e os mecanismos de governança instituídos pela PBH para tratar a questão da transparência, foram realizadas entrevistas ao longo de dezembro de 2012 com representantes das seguintes unidades organizacionais: Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte (CTGM), PRODABEL, Ouvidoria-Geral do Município e Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento (SMAO), nessa ordem. A Assessoria de Comunicação Social do Município (ASCOM) também foi contatada, tendo a Gerência de Edição Eletrônica prestado informações por meio de mensagem eletrônica. A seguir, procura-se retratar o conjunto das informações colhidas nas entrevistas, bem como nos documentos fornecidos.

Segundo informações da Gerente de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais da SMAO, a primeira medida concreta para a divulgação de dados e informações relativos à execução orçamentária e financeira municipal ocorreu com a publicação da Lei Municipal nº 8.323, de 04 de fevereiro de 2002, que dispôs sobre a implantação do Serviço Integrado de Administração Financeira (SIAFI/Cidadão).

O embrião [Siafi/Cidadão] de toda a transparência na Prefeitura foi em 2003. Em 2010, efetivamente veio à tona esse tema da transparência, de disponibilização de dados ao cidadão. [...] Desde 2010, a gente vem trabalhando no formato ideal do nosso Portal. (Entrevista, Gerente de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais da SMAO, destaque nosso)

Salienta-se, a seguir, o artigo 2º da Lei Municipal nº 8.323/2002, no qual constavam os objetivos básicos do mencionado Sistema.

Art. 2º - São objetivos básicos do SIAFI/Cidadão:
 I - fornecer à população relatório sucinto, em linguagem acessível, sobre a situação econômico-financeira do Município;
 II - disponibilizar ao interessado informações sobre investimentos do Município em todos os setores, incluindo-se:
 a) o valor orçado;
 b) a atualização monetária efetuada;
 c) o estágio de execução de obra ou investimento;
 d) o processo licitatório.
 III - servir de instrumento de informação e de conscientização da população sobre a necessidade de zelo para com os gastos públicos e sobre a importância dos tributos como fonte de financiamento do Município;
 IV - servir de instrumento de informação a cidadão participante do processo de debates do Orçamento Participativo.
 (LEI MUNICIPAL N° 8.323/2002, art. 2º)

A referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 11.244, de 23 de janeiro de 2003, em cujo § 1º do artigo 2º ficou estabelecido que o serviço fosse disponibilizado na Internet, pelo Portal da PBH. Naquele momento, surgia o *link* intitulado *Contas Públicas*.

Esse modelo de divulgação das informações perduraria até maio de 2010, pois, desde o final de 2009, já vinha sendo discutido no âmbito da Prefeitura a criação de um novo ambiente para divulgação das informações. De acordo com a representante da Gerência de Edição Eletrônica da ASCOM, “quando foi iniciado o Projeto Transparência, o objetivo era exibir [...] as despesas com pessoal, custeio, informações sobre verbas diversas, evolução na carreira”.

Segundo salientou a Gerente de Ações de Transparência e Controle Social⁵³ da Controladoria-Geral do Município, como consequência deste projeto, foi publicado o Decreto nº 13.983, de 27 de maio de 2010, cujo artigo 1º estabeleceu a criação da página “Transparência Pública”, no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte. O citado Decreto ainda disciplinou a divulgação dos dados e informações exigidas na LRF, já alterada pela LC nº 131/2009, bem como a de outros conteúdos de natureza diversa.

Art. 1º - Fica criada, no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte, a página denominada “Transparência Pública”, com a finalidade de veicular dados e informações sobre a execução orçamentária e financeira do Município e outros conteúdos de natureza diversa, constituindo-se, dessa forma, em um instrumento de controle social.
(Decreto nº 13.983/2010, art. 1º, destaque nosso)

Especificamente no que tange aos dados da execução orçamentária e financeira do município, a Gerente de Ações de Transparência ressaltou que a redação original dos artigos 2º e 3º do Decreto nº 13.983/2010 estabelecia competência conjunta à Secretaria Municipal de Finanças e à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação para a gestão do conteúdo da página “Transparência Pública”, enquanto a divulgação dos dados e informações competiria à Assessoria de Comunicação Social. A Gerente ressaltou também que a referida página “Transparência Pública” ficou conhecida informalmente como “Portal da Transparência da Prefeitura de Belo Horizonte”. Essa última denominação será adotada doravante neste trabalho.

Acerca do papel da ASCOM na criação da página, a representante da Gerência de Edição Eletrônica informou:

A Assessoria de Comunicação do Município (ASCOM) criou a estrutura da página, publicou o banner na capa, bem como todo o conteúdo repassado pela Controladoria na época e, em seguida, treinou as pessoas para que o conteúdo fosse atualizado por elas mesmas, em suas respectivas áreas, com as devidas responsabilidades.
(Trecho de mensagem eletrônica, representante da Gerência de Edição Eletrônica/ASCOM/PBH)

⁵³ A Gerência de Ações de Transparência e Controle Social (GATCS) é subordinada à Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte, tendo sido criada por meio do Decreto nº 14.777, de 29 de dezembro de 2011.

Em relação às competências da PRODABEL, a Gerente de Ações de Transparência e Controle Social salientou que o Decreto nº 13.983/2010 estabeleceu a empresa como responsável por cadastrar e autorizar representantes dos órgãos e entidades municipais para a alimentação de dados, bem como por garantir a segurança do conteúdo do Portal (art. 4º). Salientou ainda que, na qualidade de geradores ou fontes das informações, os órgãos e entidades municipais ficaram incumbidos de atualizar mensalmente no Portal os dados e informações provenientes de banco de dados de sistemas informatizados já existentes e que estivessem sob sua coordenação (arts. 5º e 6º).

Por sua vez, o Diretor de Sistemas e Informação, esclareceu que a PRODABEL foi a responsável pela construção e manutenção do aplicativo, além de disponibilizar a infraestrutura e suporte necessários para criação das bases de dados, porém a governança e a gestão da informação eram responsabilidade de terceiros.

A PRODABEL, do ponto de vista da participação nesse processo, **tem uma participação meramente técnica, ela não faz governança nem gestão da informação**. Somos aqui fiéis depositários. Quem define como, quando e de onde vai sair [a informação] são os órgãos geradores da informação. (Entrevista, Diretor de Sistemas e Informação da PRODABEL, destaque nosso)

Segundo o Diretor, ao conceber o Portal, a PRODABEL utilizou uma ferramenta de CMS⁵⁴ para pré-estruturar a página com recursos básicos de usabilidade, visualização e administração do aplicativo. Além disso, PRODABEL capacitou os servidores quanto à correta utilização do CMS. Assim, mediante senhas de acesso, cada órgão pôde criar, armazenar e administrar os conteúdos do Portal sob sua responsabilidade, por intermédio da internet, de forma dinâmica.

O Diretor de Sistemas e Informação informou também que não havia e não há uma relação contratual específica entre a PBH e a PRODABEL para a concepção, desenvolvimento e manutenção do Portal. No entanto, em termos de custo, o entrevistado não soube especificar qual o montante gasto pela PBH para criar, operacionalizar e manter o Portal da Transparência.

⁵⁴ Do inglês *Content Management System*, os Sistemas de Gerenciamento de Conteúdo são ferramentas utilizadas para gerenciar sítios, portais e Intranet. Estas ferramentas são acessadas através de navegadores, e promovem os meios de gerenciamento, publicação e manutenção de informações de forma fácil e padronizada. Sua mais importante característica é permitir que o conteúdo possa ser modificado de forma rápida e segura de qualquer computador conectado à Internet. Informações disponíveis em: <http://api.ning.com/files/bFPh39OVQGtLuNWBFi6VqzvJQNzLVFoYtMO9xwNN9VnzOBybjhV25f7zF7f5cacUto2qlAerNyPwe5bOW3RGvvrSUzXwAeq/8Silva_MetodologiaparalImplementaodePortais.pdf>. Acesso em 11 fev. 2013.

Está dentro da missão da empresa prover a Prefeitura de condições técnicas com relação à tecnologia da informação e comunicação. Então, se ela precisa criar um portal e eu não tiver condições de o meu pessoal fazer o portal, vou ajudá-la a contratar isso no mercado, ajudar a especificar [...]. (Entrevista, Diretor de Sistemas e Informação da PRODABEL)

O Diretor da PRODABEL comentou ainda que, naquela oportunidade, o *link* “Contas Públicas” foi incorporado ao conteúdo do Portal da Transparência, com alterações em seu conteúdo.

A Figura 6 traz a tela inicial do Portal da Transparência da PBH, em sua versão original⁵⁵.

Figura 6 - Portal da Transparência da PBH: tela inicial da versão original



Fonte: Relatório da Gerência de Ações de Transparência e Controle Social (2012)

Conforme mostra a Figura 6, o Portal disponibilizava originalmente informações acerca da execução orçamentária e financeira, licitações, convênios, informações institucionais e outros conteúdos de natureza diversa. Destacadas pelas setas em cor vermelha, verde e azul, respectivamente, as consultas “Transparência Pública” (execução orçamentária e financeira), “Relatórios”⁵⁶ (relatórios e demonstrativos fiscais previstos na LRF, informações sobre convênios, legislação orçamentária etc.) e “Compras” (dados acerca das licitações realizadas e o Cadastro de Fornecedores do município).

⁵⁵ Conforme será detalhado adiante, o Portal da Transparência da PBH foi incorporado ao Portal de Acesso à Informação, criado em 2012, após o advento da Lei de Acesso à Informação.

⁵⁶ A consulta “Relatórios” incorporou o *link* “Contas Públicas”.

No início de 2012, contudo, ocorreram alterações normativas relevantes quanto à responsabilidade pela gestão do Portal da Transparência. As competências definidas nos artigos 2º e 3º do Decreto nº 13.983/2010 foram alteradas por meio do Decreto nº 14.807, de 30 de janeiro de 2012, sendo então atribuídas a um Comitê Gestor, coordenado pela Controladoria-Geral do município:

Art. 2º - **A gestão do conteúdo da página “Transparência Pública”, relativo à divulgação de dados e informações de natureza orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município será realizada pelo Comitê Gestor mencionado no art. 2ºA deste Decreto, composto pelos titulares da Controladoria-Geral do Município, que o coordenará, da Secretaria Municipal de Finanças, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, da Secretaria Municipal de Governo e da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A – PRODABEL, ou por aqueles por eles especialmente designados.**

Parágrafo único - Compete à Controladoria-Geral do Município a gestão do conteúdo de estatísticas e indicadores básicos municipais e a divulgação dos dados e informações de que trata o art. 1º deste Decreto.

Art. 2ºA - Compete ao Comitê Gestor do conteúdo da página “Transparência Pública”, relativo à divulgação de dados e informações de natureza orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município:

I - examinar os dados disponibilizados pelos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município, geradores ou fontes das informações, e deliberar acerca da adequação destas ao conteúdo e à forma a que se refere este Decreto;

II - deliberar acerca das informações a serem efetivamente divulgadas na página “Transparência Pública”;

III - propor medidas de inovação e atualização do formato da página, facilitando o acesso e a visualização pelo usuário;

IV - acompanhar, monitorar e fiscalizar o funcionamento da página e de seu conteúdo.

(Decreto nº 13.983/2010, alterado pelo Decreto nº 14.807/2012, arts. 2º e 2ºA, destaque nosso)

Pouco tempo depois, com amparo no Decreto nº 13.983/2010, art. 2ºA, I, a Gerente de Ações de Transparência examinou os dados disponibilizados e reconheceu, em relatório datado de 13 de março de 2012, que o Portal necessitava aprimoramentos, pois não vinha liberando, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das receitas e despesas do município como exigido na LRF.

[...] os relatórios referentes ao PPAG, as LDO e as LOA, bem como os relatórios de Gestão Fiscal e de Execução Orçamentária estão publicados no Portal da Transparência, assim como constam no site da Câmara Municipal a realização das Audiências Públicas [...]. **Porém, no que tange ao cumprimento do inciso II, do art. 48 da LC 101/00**, a saber: ‘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’, **o Portal da Transparência, da forma que se apresenta hoje [março/2012], não possui as informações de maneira detalhada e pormenorizada, além de constarem de maneira muito técnica e confusa aos olhos dos cidadãos.** (Trecho do Relatório GATCS/CTGM, de 13 de março de 2012, destaque nosso)

Ressalta-se que a avaliação da Gerente de Ações de Transparência guardava compatibilidade com a pesquisa realizada pelo INESC, em 2011. De acordo com os resultados apurados pelo Instituto, mediante a aplicação do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário em todas as capitais do país, Belo Horizonte não cumpria integralmente as exigências da LRF, alterada pela LC nº 131/2009 (ver Seção 4, tab. 1 e 2).

A partir desse diagnóstico e considerando especialmente os impactos advindos da entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação, a PBH decidiu, em maio de 2012, criar um novo ambiente virtual, intitulado Portal de Acesso à Informação, o qual incorporou todo o conteúdo do anterior Portal da Transparência. Com a publicação do Decreto nº 14.906, de 15 de maio de 2012, regulamentador da LAI na esfera municipal, o Portal de Acesso à Informação passou a divulgar informações de interesse geral, incluindo aquelas de natureza fiscal. Segundo o Ouvidor-Geral do município,

A decisão de incorporar o Portal da Transparência ao Portal de Acesso à Informação foi tomada mediante reunião entre a Controladoria-Geral do Município, a Secretaria de Governo e as demais secretarias municipais, com a participação da ASCOM e da PRODABEL.
(Entrevista, Ouvidor-Geral do Município de Belo Horizonte)

A Figura 7 traz a tela inicial do Portal da PBH⁵⁷, destacando à esquerda o *link* para o Portal de Acesso à Informação.

Figura 7 - Portal da PBH: *link* para o Portal de Acesso à Informação



Fonte: Relatório da Gerência de Ações de Transparência e Controle Social (2012)

⁵⁷ Disponível em <www.pbh.gov.br>.

De acordo com a Figura 7, o menu do Portal de Acesso à Informação é constituído de 11 opções: *Institucional, Ações e Programas, Controle, Convênios, Despesas e Receitas, Licitações e Contratos, Servidores, Perguntas Frequentes, Sobre a Lei de Acesso à Informação, Solicitação de Informação Pública e Mais transparência.*

Destaca-se que a opção *Solicitação de Informação Pública* representa uma das alternativas dadas oferecidas ao cidadão para requerer informações que ainda não estejam disponíveis no Portal. Segundo o Ouvidor municipal, o cidadão também pode utilizar o BH Resolve ou o telefone 156⁵⁸, duas centrais de atendimento já conhecidas da população belo-horizontina:

A solicitação de informações não constantes do Portal pode ser realizada presencialmente no BHResolve, no centro da cidade, bem como ‘fale conosco’, telefone 156, que também servirá como porta de entrada de solicitações relacionadas à Lei de Acesso à Informação. (Entrevista, Ouvidor-Geral do Município de Belo Horizonte)

A Figura 8 mostra em destaque, à esquerda, as três primeiras opções – *Institucional, Ações e Programas e Controle* – do menu do Portal de Acesso à Informação.

Figura 8 - Portal de Acesso à Informação: primeiras opções do menu



Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 14 fev. 2013

⁵⁸ A Central de Atendimento Presencial - BH Resolve reúne, em único espaço físico, mais de 600 serviços públicos, enquanto a Central de Atendimento 156 tem como objetivo captar e encaminhar serviços demandados pela população, funcionando também como canal de fornecimento de informações sobre os serviços ofertados pela prefeitura. Informações disponíveis em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

Quanto ao conteúdo do Portal de Acesso à Informação, as informações de cunho fiscal encontram-se mais fortemente concentradas nas opções *Ações e Programas*, *Convênios*, *Licitações e Contratos*, *Servidores e Despesas e Receitas*. Essa última opção já constava do Portal da Transparência anterior e possui cinco subdivisões, cujo conteúdo básico disponibilizado descreve-se no Quadro 9.

**Quadro 9 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
Opção Despesas e Receitas - Conteúdo básico**

Portal de Acesso à Informação da PBH - Opção <i>Despesas e Receitas</i>	
Subdivisão	Conteúdo básico disponibilizado
<i>Conceitos</i>	Informações acerca do Plano Plurianual (PPA) ou Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)
<i>Adm. Direta e Indireta</i>	Relatórios em arquivos <i>.pdf</i> (<i>Adobe Acrobat Reader</i>) acerca da execução das receitas e despesas orçamentárias, segregados por unidade ou entidade integrante da estrutura organizacional da Prefeitura
<i>Sistema de Dados Despesas</i>	Detalhes pormenorizados de dados e informações relativos à execução orçamentária das despesas públicas
<i>Sistema de Dados Receitas</i>	Detalhes pormenorizados de dados e informações relativos à execução orçamentária das receitas públicas
<i>Contas Públicas</i>	Conteúdo da legislação orçamentária do exercício vigente, bem como a de anos anteriores, balanços anuais, demonstrativos e relatórios orçamentários e fiscais, prestações de contas anuais etc. São disponibilizados arquivos em extensão <i>.pdf</i> , bem como planilhas eletrônicas

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 9 destaca os aplicativos *Sistema de Dados – Despesas* e *Sistema de Dados – Receitas* e, ainda, a subdivisão *Contas Públicas*.

Figura 9 - Portal de Acesso à Informação: opção *Despesas e Receitas*

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 4 fev. 2013

Segundo informou a Gerente de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais da SMAO, os mencionados aplicativos foram desenvolvidos pela PRODABEL e funcionam desde 2011, disponibilizando ao usuário do portal informações extraídas diretamente do Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF)⁵⁹. Na prática, portanto, esses aplicativos são os verdadeiros mecanismos que estão à disposição do cidadão para a busca por informações detalhadas da execução orçamentária e financeira das despesas e receitas.

Por sua vez, na subdivisão *Contas Públicas* da opção *Despesas e Receitas* (fig. 9), o cidadão consegue ter acesso, por exemplo, ao conteúdo disponibilizado pela Gerência de Coordenação do Orçamento Municipal e pela Gerência de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais, ambas pertencentes à estrutura da SMAO. Já os relatórios de Gestão Fiscal e os Balanços Anuais são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças, da Contadoria-Geral do Município e da Controladoria-Geral do Município.

De acordo com a Gerente da SMAO, os arquivos da subdivisão *Contas Públicas* são, regra geral, extraídos do SOF e disponibilizados no formato *.pdf* ou em planilhas eletrônicas.

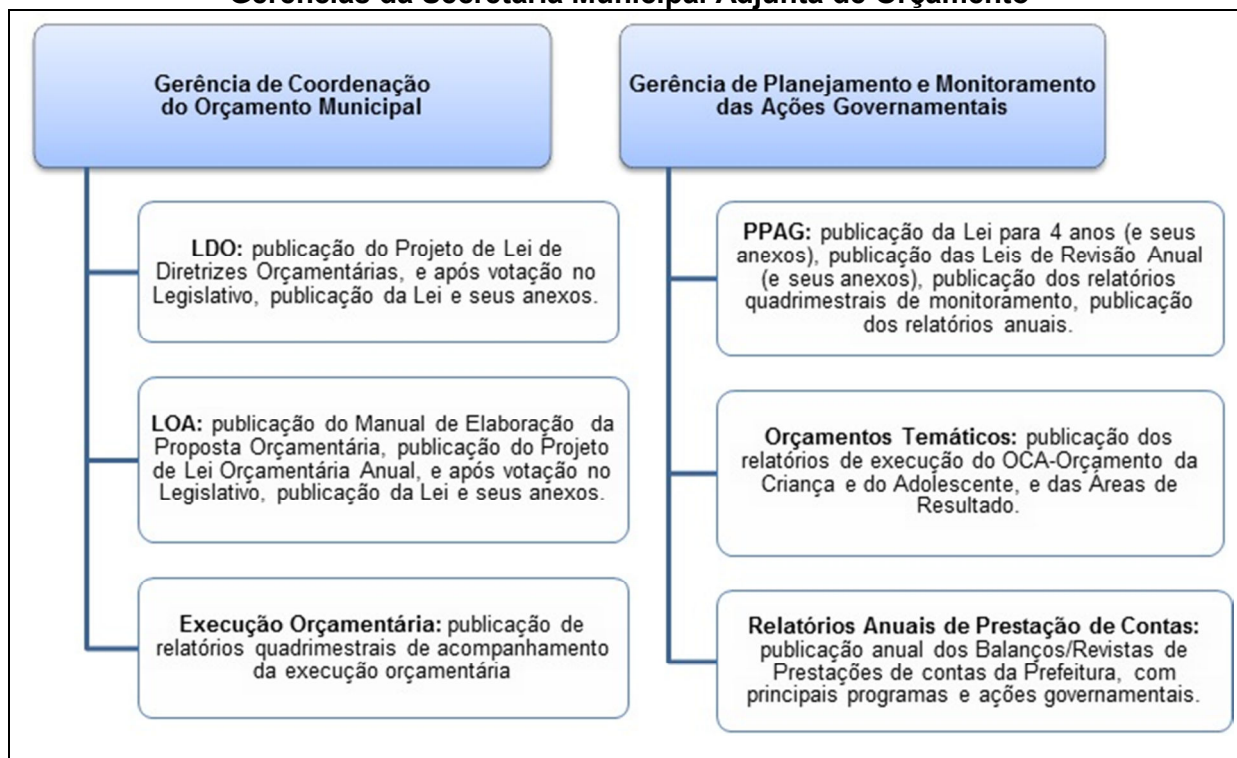
A Gerente frisou que o conteúdo disponibilizado no *Contas Públicas* extrapola as informações exigidas na LRF.

Para melhor atendimento da Lei de Acesso à Informação, possibilitando o controle social do orçamento público municipal, os relatórios são extraídos do SOF e salvos em PDF e/ou Excel/planilha eletrônica. A disponibilização de informações governamentais representadas em formato aberto e acessível possibilita que possam ser trabalhadas e reutilizadas. [...] **Além do que prevê a LRF, o município divulga os relatórios quadrimestrais de monitoramento do PPAG e os relatórios anuais de avaliação da gestão do PPAG, com índices de eficácia e eficiência por projeto e atividade do município, a partir da análise da execução das metas físicas em relação ao previsto, em conjunto com a execução orçamentária.** São divulgados também os indicadores de Resultado dos Programas de governo e a execução orçamentária por Área de Resultado.
(Entrevista, Gerente da SMAO, destaque nosso)

⁵⁹ Desenvolvido pela PRODABEL, o Sistema Orçamentário, Financeiro e Contábil (SOF) foi implantado a partir da publicação do Decreto nº 10.940, de 11 de janeiro de 2002, para registro dos procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis, sendo de utilização obrigatória no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo de Belo Horizonte. O SOF possui módulos integrados de Orçamento, PPAG, Execução Orçamentária, Contabilidade etc.

A título de exemplo, a Figura 10 contempla o conteúdo sob responsabilidade das gerências da SMAO disponibilizado no Portal de Acesso à Informação, na subdivisão *Contas Públicas*.

Figura 10 - Portal de Acesso à Informação: conteúdo disponibilizado pelas Gerências da Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento



Fonte: Gerência de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais/Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento/PBH (2012)

Ainda acerca do conteúdo disponibilizado no Portal, a Gerente da SMAO explicou o fluxo básico de publicação das informações:

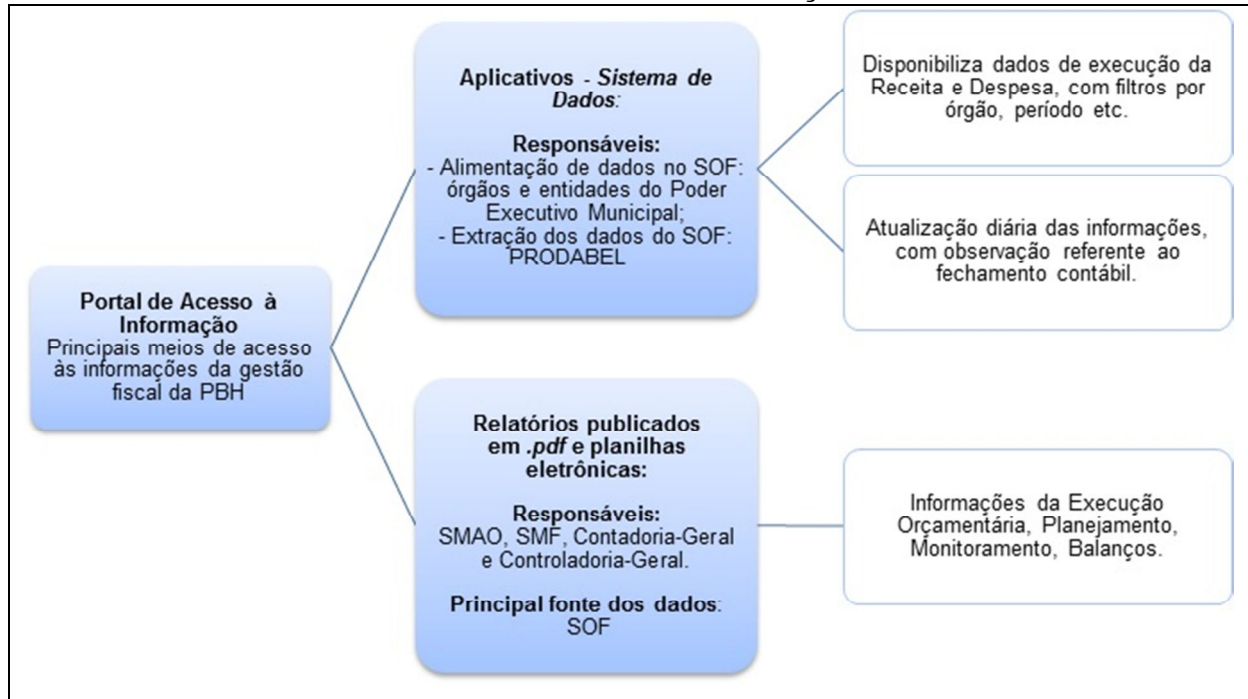
Existem basicamente dois modos de disponibilizar dados no portal. A gente tem esse aplicativo, **o sistema de gestão de dados.** [...] a PRODABEL é a responsável por extrair as informações do SOF e disponibilizar lá as questões de receita e despesa. [...]

Outro tipo de disponibilização de dados são os relatórios estáticos que a gente aqui do orçamento publica e a secretaria de finanças também publica.

(Entrevista, Gerente da SMAO, destaque nosso)

Por fim, apresenta-se na Figura 11 a síntese do fluxo de publicação das informações relativas à gestão fiscal da PBH no Portal de Acesso à Informação.

**Figura 11 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
meios de acesso e fluxo das informações fiscais**



Fonte: Gerência de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais/Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento/PBH (2012)

7. TRANSPARÊNCIA FISCAL EM BELO HORIZONTE: A GOVERNANÇA COMO PONTO CRÍTICO NO CUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009

Nesta etapa do trabalho, fez-se inicialmente uma breve análise sobre os resultados apresentados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), em 2011, quanto ao Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário em Belo Horizonte. A análise incidiu, particularmente, sobre os dados primários utilizados no cálculo do citado Índice, os quais foram fornecidos pelo Assessor Político do Instituto, por *e-mail*. Em sequência, procurou-se identificar as variáveis componentes do Índice cuja pontuação foi inferior a um ponto, portanto, as variáveis representativas dos aspectos ainda opacos da gestão (Seção 7.1). A partir desse conhecimento e considerando aspectos financeiros, administrativos, técnico-operacionais, jurídicos e políticos, buscou-se identificar os principais fatores facilitadores e dificultadores presentes na PBH ao longo do processo de criação, implantação e manutenção do Portal da Transparência, posteriormente, Portal de Acesso à Informação. Em outras palavras, buscou-se identificar os pontos positivos e as eventuais falhas de governança da PBH no que tange à formulação e implementação das suas ações de transparência (Seção 7.2). Por fim, aplicou-se novamente o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, a partir dos dados e informações disponibilizados no Portal de Acesso à Informação, em fevereiro de 2013, para fins de comparação com os resultados de 2011. Desse modo, foi possível estudar a evolução da transparência da gestão fiscal no município de Belo Horizonte (Seção 7.3).

7.1 A transparência do ciclo orçamentário no exercício de 2011: breve análise do desempenho da capital mineira

Em 2011, o INESC avaliou a transparência das capitais brasileiras a partir da investigação da informação disponível nos sítios governamentais de cada uma das 27 capitais da federação, por meio da aplicação do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário⁶⁰, desenvolvido metodologicamente pelo próprio Instituto.

Os resultados da pesquisa indicaram que Belo Horizonte obteve a classificação “transparência medíocre”, com desempenho ligeiramente superior à média geral e ocupando a posição mediana no *ranking* geral (ver Seção 4, tab. 1 e 2).

⁶⁰ Segundo o INESC, as informações sobre o ciclo orçamentário das capitais brasileiras foram coletadas de 1º de dezembro de 2010 a 18 de fevereiro de 2011.

Segundo o INESC, a capital mineira fez 30 pontos no somatório das pontuações atribuídas pelo Instituto às variáveis descritas no Quadro 4. O exame dos dados primários relativos ao Índice revelou que, do total das 58 variáveis analisadas em Belo Horizonte, 30 receberam um ponto cada (o máximo) e 28 lograram nota zero (o mínimo): as variáveis nº 24 a 43, nº 45 a 51 e nº 56. Nenhuma variável obteve meio ponto.

Cabe ressaltar que das 28 variáveis de análise com pontuação nula (isto é, nenhuma informação disponível), 27 compunham a dimensão “Execução orçamentária” do Índice e apenas uma, a dimensão “Execução orçamentária do Legislativo”. Essas duas dimensões agregavam, em conjunto, 33 das 58 variáveis componentes do Índice, sendo várias ligadas à disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas da execução das receitas e despesas orçamentárias na *internet*. Depreende-se, portanto, que o município de Belo Horizonte não cumpria integralmente as exigências da Lei Complementar nº 131/2009 até fevereiro de 2011, data do último levantamento realizado pelo INESC. O Quadro 10 lista o conjunto das 28 variáveis com pontuação nula.

Quadro 10 - Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário em Belo Horizonte - 2011

Continua

Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário – Variáveis com pontuação nula Belo Horizonte/MG – Fevereiro de 2011
<i>Dimensão “Execução orçamentária”</i>
24 - A execução da receita do município por natureza (menor nível de classificação) é disponibilizada pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
25 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza receita orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
26 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza a execução da despesa orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
27 - O valor empenhado das despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
28 - A liquidação ou o pagamento do município detalhado por unidade orçamentária é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
29 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por função (nome e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
30 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por subfunção é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
31 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por programas (título e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
32 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por ação (denominação e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet (projeto/atividade/operação especial), com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
33 - A liquidação ou o pagamento do município classificado por natureza da despesa é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
34 - A liquidação ou o pagamento do município detalhado por objeto/elemento de despesa é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
35 - A liquidação ou o pagamento do município com detalhamento por fonte é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
36 - A modalidade de licitação, a dispensa ou inexigibilidade de licitação da despesa é disponibilizada em sítio na internet?

Conclusão

Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário – Variáveis com pontuação nula Belo Horizonte/MG – Fevereiro de 2011
<i>Dimensão “Execução orçamentária”</i>
37 - O número do empenho da despesa do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?
38 - O número da nota de liquidação ou o lançamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?
39 - O número da nota de pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?
40 - Os números relativos ao convênio / contrato de repasse / termo de parceria / processo referente a cada despesa do município são disponibilizados pelo Executivo na internet?
41 - A identificação ou a descrição das despesas do município é disponibilizada na internet?
42 - O detalhamento do objeto da despesa (tamanho, metragem, quantidade, peso etc.) é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
43 - O valor unitário do objeto (elemento) da despesa é disponibilizado em sítio na internet?
45 - A data (dia/mês/ano) de pagamento ao credor ou a data emissão da ordem bancária referente às despesas do município é disponibilizada pelo Executivo em sítio na internet?
46 - O número da ordem bancária (OB) referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
47 - O nome do favorecido pelo pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
48 - O CNPJ ou o CPF do favorecido pelo pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
49 - O número ou o nome do banco do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
50 - O número da agência do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
51 - O número da conta corrente do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
<i>Dimensão “Execução orçamentária do Legislativo”</i>
56 - O poder Legislativo disponibiliza CNPJ/CPF dos favorecidos pelas suas despesas institucionais na internet - exercício fiscal corrente

Fonte: Elaboração própria.

Por oportuno, frisa-se que nem todas as variáveis com pontuação nula encontram correlação no Decreto nº 7.185/2010, que regulamentou a LC nº 131/2009, e estabeleceu o conteúdo mínimo das informações a serem divulgadas. Assim, por exemplo, o conteúdo das variáveis de análise nº 49 a 51 não é de divulgação obrigatória pelo ente público, embora tenha sido considerado na avaliação do INESC.

7.2 Principais fatores facilitadores e dificultadores presentes no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte quanto ao cumprimento da Lei da Transparência

Conforme descrito na Seção 6, à época do levantamento realizado pelo INESC, ainda não existia o Portal de Acesso à Informação, mas tão-somente o Portal da Transparência (ou página “Transparência Pública”), criado em 27 de maio de 2010.

Assim como nas experiências dos governos federal e estadual mineiro, uma das grandes preocupações da PBH ao conceber o Portal foi definir o formato em que as informações seriam disponibilizadas. A respeito, o Diretor da PRODABEL afirmou que o Portal da Transparência representou uma evolução em relação ao conteúdo divulgado no *link* intitulado *Contas Públicas*, que o antecedeu:

A iniciativa foi anterior à Lei [Complementar nº 131/2009], pois a Câmara Municipal já tinha sinalizado que gostaria de algumas informações e nós começamos [...] **a trabalhar como a gente conseguiria buscar essas informações nos vários órgãos da Prefeitura e disponibilizar de uma forma que o cidadão conseguisse entender.** [...]

A princípio, para cumprir a lei, colocamos a informação do jeito que a gente tinha. Então nós estruturamos as informações básicas que a Prefeitura já tinha [...] que estavam dispersas, nós fizemos uma página [da Transparência] e agrupamos. [...]

(Entrevista, Diretor da PRODABEL, destaque nosso)

O Secretário Municipal Adjunto de Orçamento salientou que a linguagem orçamentária-financeira é extremamente técnica e que é difícil imaginar qual será a melhor forma de atender ao cidadão.

A nossa preocupação inicial maior foi com a disponibilização das informações, os menus, a facilidade de navegação. **[A navegação] tem sido um grande desafio.** Se você não tiver um mínimo de alfabetização em orçamento público, você não acha os arquivos. Fica muito difícil.

Esse é o grande dilema. A gente não sabe como o cidadão quer a informação. Eu posso inventar um milhão de relatórios de como eu vou dispor a informação: por programa de governo, por ação, por escola, por tipo de despesa, elemento etc. Aí fica um *bando* de dados. Não tem muito sentido.

(Entrevista, Secretário Municipal Adjunto de Orçamento, destaque nosso)

Segundo os entrevistados, ao longo do processo de concepção do Portal, debateu-se amplamente a atribuição de competências entre os atores envolvidos. Essas competências foram definidas no Decreto nº 13.983, e operacionalizadas pela Portaria nº 5.170, ambos de 27 de maio de 2010. No entanto, os normativos previram que o conteúdo do Portal teria atualização mensal por parte dos órgãos e entidades municipais.

Art. 5º - Os dados e informações que comporão o conteúdo da página "Transparência Pública" **serão atualizados mensalmente** pelos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município, na qualidade de geradores ou fontes das informações de que trata este Decreto e, como tais, são responsáveis pelo conteúdo veiculado sob sua competência.

(Decreto nº 13.983/2010, artigo 5º, destaque nosso)

Art. 2º - Compete aos representantes dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município mencionados no art. 1º desta Portaria:

I - **atualizar**, em aplicativo específico, **impreterivelmente até o último dia útil de cada mês**, os dados e informações de seu respectivo órgão ou entidade relativos à execução orçamentária e financeira **do mês anterior**, e outros conteúdos de natureza diversa, em formato previamente estabelecido;

(Portaria nº 5.170/2010, artigo 2º, I, destaque nosso)

Em tese, esse seria o motivo de o INESC ter constatado a inexistência de informações atualizadas, em tempo real, quando da consulta ao Portal da Transparência, em 2011. No entanto, o Diretor da PRODABEL apresentou outras razões, de cunho técnico-financeiro, para explicar o fato de as informações não terem sido liberadas em tempo real.

O ambiente [do Portal] é separado. O que eu quero dizer? **O sistema atual [SOF] é de plataforma antiga, tecnologicamente ela é antiga, não tem servidor, não é web. Se você coloca o acesso à base de produção em tempo real, você concorre com o trabalho interno.** Já pensou? Todo mundo tentando acessar a base de dados e eu tentando trabalhar. Prejudica a performance dos dois lados. O cidadão não consegue obter a informação e eu não consigo trabalhar. **Fazer uma cópia só para consulta, ficaria muito caro. Então nós congelamos a informação do mês anterior e disponibilizamos.**

(Entrevista, Diretor da PRODABEL, destaque nosso)

O Secretário Municipal Adjunto de Orçamento concordou com o Diretor da PRODABEL, porém acrescentou que não havia demanda da sociedade que justificasse a PBH aplicar elevados recursos financeiros no aprimoramento do antigo Portal da Transparência, bem como também não há demanda para reformular o atual Portal da Informação, ainda que nem todas as informações estejam sendo divulgadas tempestiva e adequadamente.

A gente tem dois momentos na transparência. O momento da transparência interna para o gestor e o momento da transparência para o cidadão. [...] O Diretor da PRODABEL tem razão e a fala dele reflete a decisão da Prefeitura. **Custa muito caro eu ter um sistema *on-line*, *real-time*, para o cidadão visualizar a execução do caixa da prefeitura.** Fica caro porque a gente teria que manter um banco de dados com a licença *Oracle*, *real-time*, para poder colocar essa informação disponível, em um ambiente de apenas consulta. **E aí vem o posicionamento da prefeitura. Qual é a demanda disso? Até hoje, praticamente zero.**

(Entrevista, Secretário Municipal Adjunto de Orçamento, destaque nosso)

Acerca do assunto, a Gerente de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais da SMAO salientou que, hoje, a atualização dos dados no Portal de Acesso à Informação é diária, porém os dados divulgados podem ser modificados até o fechamento contábil das receitas e despesas, o que ocorre geralmente em torno do vigésimo dia do mês seguinte ao da execução.

A atualização [dos dados] no aplicativo [sistema de dados] é diária. Aquela data que está lá [data do fechamento contábil] é porque a contabilidade da prefeitura fecha mais ou menos 20 dias após o fechamento do mês. A gente emite um empenho hoje e amanhã ele pode ser anulado. Então, para eu ter essa informação muito efetiva, só na hora que a contabilidade fechar mesmo. [...] Assim, **o cidadão vê uma informação atualizada diariamente no momento da sua consulta, mas ele precisa saber que essa informação poderá mudar até a data do efetivo fechamento contábil.**

(Entrevista, Gerente da SMAO, destaque nosso)

Quanto aos conteúdos não disponibilizados no Portal da Transparência à época da pesquisa do INESC, tais como informações atinentes aos processos licitatórios que amparam a realização das despesas, o Diretor da PRODABEL comentou que se trata de um problema eminentemente operacional. Segundo o Diretor, a informação consolidada do gasto sempre existiu, mas a informação analítica precisava e ainda precisa, muitas vezes, ser consultada manualmente nos processos administrativos dos órgãos e entidades municipais ou em sistemas específicos que não se encontram interligados. O entrevistado comentou também que, em muitos casos, a informação existe, porém não está estruturada da forma como a lei exige para a divulgação.

Como o sistema atual [SOF] não dispõe de todas as informações que a lei exige, ainda não foi possível colocar [a informação] no formato que a lei pediu.

A dificuldade da Prefeitura [...] é que normalmente **as informações, ainda que existam, não estão estruturadas de uma forma que você consiga buscá-las e apresentá-las de uma forma amigável.** [...]

Algumas informações você não tem sistema finalístico que cuide delas. Por exemplo, nós não tínhamos, e ainda não temos, um sistema que cuide de todo o processo licitatório, da fase de publicar o edital até o final, quem venceu. Então, você tinha a informação da publicação do edital e da homologação do edital, mas o meio do caminho você não tinha. Mas a lei pede para detalhar quem é o fornecedor, o valor do empenho [...]. **Então, nós temos que correr atrás disso porque hoje é tudo manual. Existe a informação? Existe, é um processo administrativo. [...] A informação, apesar de existir, ela não está na forma como a lei exige. Às vezes, a lei exige que a informação seja apresentada de uma maneira que não é a maneira que como eu tenho armazenada no meu banco de dados.**

(Entrevista, Diretor da PRODABEL, destaque nosso)

O Diretor enfatizou que tentar resolver os problemas no curto prazo, com as ferramentas atuais, seria inviável porque exigiria muita mão de obra.

Muitas vezes, **não basta eu ter a informação, ela tem que ser trabalhada [...], é outro esforço. Qual a dificuldade maior? Quando a informação não está da forma como a lei exige, eu tenho que investir em mão de obra para trabalhar; e mão de obra no setor público é uma questão complicada.** Certamente, toda vez que a gente precisa extrair uma informação ou divulgar uma informação, alguém da área operacional vai ter que ser parado para fazer isso e alguma coisa vai deixar de ser feita. [...] **Infelizmente, na área pública, nós temos essa precariedade de mão de obra para atender às demandas do dia a dia.** [...] Essa informação eu quero, mas ela não existe, ela não está lá no sistema. Ela existe no processo, mas no sistema não está registrado.

(Entrevista, Diretor da PRODABEL, destaque nosso)

Para o Diretor da PRODABEL, a PBH tem consciência de que ainda não cumpre integralmente as exigências legais e que a solução definitiva implica o desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas e, principalmente, o aprimoramento da própria gestão interna. Em outras palavras, na visão do Diretor, é necessário desenvolver novos mecanismos de governança na PBH e aprimorar aqueles já existentes.

A Prefeitura sabe que ela [hoje] não atende cem por cento à legislação, mas ela tem a expectativa de integrar [no futuro] uma série de informações que a lei não pede, [...] disponibilizar ao cidadão um conjunto de informações maior que a lei exige, mas para isso ela precisa desenvolver [novas] ferramentas. **É claro que a lei tem que ser cumprida, mas existe a oportunidade [...] de organizar e melhorar a gestão interna.**

No futuro, ainda não temos, vamos caminhar para o *DW*⁶¹, na verdade, *DW* é um conjunto de *data mart*. Como eles não são produção, podemos criar indicadores, fazer análises [...].

A Prefeitura já tem alguns *data mart* [...]; **nós estamos avançando de modo que alguns assuntos mais importantes fiquem disponíveis tanto para o governo, do ponto de vista estratégico, quanto para os órgãos, do ponto de vista gerencial, e ainda para o cidadão.**

(Entrevista, Diretor da PRODABEL, destaque nosso)

Além dos custos normalmente elevados e da carência de mão de obra especializada, o Diretor frisou que existe outra grande dificuldade para o desenvolvimento de ferramentas tecnologicamente modernas e adequadas, como deveria ser o Portal de Acesso à Informação: a necessidade de atender a uma quantidade excessiva de demandas externas, sejam as oriundas dos órgãos de controle, sejam as decorrentes da publicação de novos normativos ou de alterações na legislação vigente. Segundo o Diretor, regra geral, essas demandas afetam os sistemas estruturadores da Prefeitura, ora provocando meros ajustes pontuais – “remendos” – ora requerendo significativas alterações nos aplicativos. Assim, para atender a tantas demandas externas, o município acaba por cancelar, suspender ou retardar aprimoramentos nos sistemas já existentes ou por adiar o desenvolvimento de novos aplicativos. O entrevistado justificou-se citando dois exemplos: a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), por determinação da legislação federal, e a do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM)⁶², por resolução do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Para o representante da PRODABEL, ambas as implantações estão obrigando a PBH a “fazer um movimento muito grande para adequar todo o SOF às novas regras, as quais não estão completamente definidas ou estabelecidas”.

⁶¹ Segundo Reginato e Nascimento (2007, p. 74), *Data Warehouse* (DW) ou armazém de dados é uma “ferramenta capaz de gerenciar grandes quantidades de dados, modelando-os para suprir as necessidades dos executivos por informações mais rápidas sobre o desempenho da empresa”. Para os autores, *Data Mart* (DM) é um “subconjunto lógico e físico do DW, [formado] por estruturas moldadas com dados encontrados no DW, pertencentes a áreas específicas na empresa, como finanças, contabilidade, vendas etc.”.

⁶² O SICOM abrange a remessa ao Tribunal, pelos jurisdicionados, das informações necessárias à fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, da gestão fiscal, da folha de pagamento e da prestação de contas anual dos municípios mineiros. Informações disponíveis em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2011/R07-11.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

Um ponto comum entre os comentários da Gerente de Ações de Transparência e Controle Social, do Diretor da PRODABEL, do Secretário Adjunto e da Gerente da SMAO foi o reconhecimento de que houve avanços quanto à transparência desde a criação do Portal de Acesso à Informação.

Cabe observar, neste momento, que a solução adotada pela PBH (criação do Portal de Acesso à Informação, incorporando o conteúdo do antigo Portal da Transparência) diferiu tanto do modelo federal (criação de sistema específico para tratamento das demandas da LAI, o e-SIC), quanto do estadual (adaptar o Portal da Transparência do Estado para também atender às demandas da LAI).

Acerca dessa distinção entre as soluções adotadas em cada esfera de governo, o Secretário Municipal Adjunto de Orçamento teceu o seguinte comentário:

As três esferas enxergam a sua transparência de uma maneira muito peculiar. No Governo Federal, os assuntos ficaram separados. Você tem o Portal da Transparência, com transparência em contas públicas. Para quem quer analisar contas públicas, ali ele tem acesso a tudo, um nicho específico do acesso à informação [...]. O Estado de Minas Gerais teve outra visão [...]. **Aqui no município, a gente fez a opção de deixar a responsabilização sobre a transparência para a Controladoria porque o entendimento era de que o cidadão que demandasse a informação teria uma única via de acesso [o Portal de Acesso à Informação]. Esse foi o grande foco.** (Entrevista, Secretário Municipal Adjunto de Orçamento, destaque nosso)

Em seguida, o Secretário deu um exemplo para esclarecer o entendimento da PBH ao conceber o Portal de Acesso à Informação:

O cidadão que quiser saber quanto se gasta na escola municipal 'X' não vai encontrar [no portal da transparência] porque os dados do orçamento não são dispostos desse jeito, ou seja, o orçamento não é separado a ponto de conseguir agregar aquele valor por escola. [...] Então, qual foi o intuito? Se ele quer saber disso, ele pergunta para a prefeitura [pelo portal de acesso] e a prefeitura faz o trâmite para a Secretaria de Educação. Aí ele vai ter acesso à informação, mas [o processo] é muito provocativo. Então você tem uma inversão de papéis, o governo passa a ser mais reativo às demandas do cidadão. Isso quer dizer que ele fica menos transparente? Não, desde que ele dê a informação. Essa foi a linha que o município seguiu. **Em termos institucionais, a linha de raciocínio foi tentar entender o que o cidadão quer [...] e se a demanda for recorrente, então a gente passa a fazer a divulgação. Esse foi o entendimento da Prefeitura de Belo Horizonte.** (Entrevista, Secretário Municipal Adjunto de Orçamento, destaque nosso)

A despeito dessa visão positiva quanto à evolução da transparência desde a criação do Portal de Acesso à Informação, os entrevistados mencionaram que alguns obstáculos ainda persistem e que, atualmente, há um grande debate em torno do seguinte questionamento: *para o pleno atendimento à legislação, a PBH deve reformular totalmente o atual Portal de Acesso à Informação ou desenvolver uma nova ferramenta?*

Segundo o Secretário Adjunto de Orçamento, nunca houve qualquer dúvida da Administração Municipal quanto à necessidade de se atender plenamente à legislação de transparência. O ponto crítico para a PBH é definir como melhorar a governança para tornar disponível a informação que já existe. Para o Secretário, a necessidade de melhorar a governança municipal se demonstrou a partir do momento que ficou constatado que não se conseguia demonstrar adequadamente – tanto ao gestor, quanto ao cidadão – os dados e informações produzidos. No entanto, tendo em vista as novas regras da contabilidade pública (PCASP) e a recente obrigatoriedade de alimentar dados no SICOM do Tribunal de Contas, o Secretário defendeu que, antes de pensar em reformular o Portal de Acesso à Informação para atender à Lei da Transparência, é fundamental reformular e integrar os sistemas estruturadores da PBH, em especial o Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF), a principal fonte de dados e informações relativas à gestão fiscal do município. O Secretário discordou do Diretor da PRODABEL, afirmando que a PBH teria os recursos necessários para aprimorar os sistemas (em especial, o SOF), mas não o fez até o momento porque é preciso pensar em algo mais amplo, um “sistema único de governança” para a PBH.

Nós chegamos a discutir a mudança no nosso portal, [...], para fazer essa disponibilização em tempo real. A gente chegou a um preço não muito proibitivo, em torno de seiscentos mil reais com as licenças e desenvolvimento, e cerca de oito meses para implementação, mas a gente chegou à conclusão que ir nesse caminho é ficar maquiando defunto. Por que? Porque o intuito é trocar o sistema que a gente tem hoje. [...] **A gente está estudando como mexer no SOF e alterar os demais sistemas estruturadores da Prefeitura. [...] O caminho traçado é pegar os principais sistemas que têm interligação, basicamente para atender à nova contabilidade pública pensando no sistema de governança.** Esse modelo deve estar definido até março [de 2014].

O entendimento de hoje é que nós não vamos mudar e mexer no portal. A decisão [de mudar] é interna. Essa é uma coisa muito transparente para a gente. Qual é a necessidade hoje? Hoje, o Tribunal de Contas determina como o sistema tem que ser e a nova contabilidade pública demanda como eu tenho que fazer a prestação de contas. [...] Então, qual foi a nossa opção? **Tendo em vista a nova contabilidade pública, veio a necessidade de a gente pegar esse mar de sistemas que existe [...] matar tudo e fazer um sistema único.** Porque aí efetivamente eu vejo do começo ao fim. Quando isso for feito, a gente vai se tornar mais transparente porque melhora a qualidade da informação gerencial.

(Entrevista, Secretário Municipal Adjunto de Orçamento, destaque nosso)

Ciente do risco de o município ser penalizado por não cumprir integralmente a Lei da Transparência, em face do mecanismo de *enforcement* previsto na LC nº 131/2009⁶³, o Secretário mostrou-se convicto ao afirmar que a necessidade de melhorar a governança municipal é que vai subsidiar a decisão de alterar os sistemas do município.

⁶³ De acordo com a LC nº 131/2009, art. 73-C, o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente público à sanção de suspensão das transferências voluntárias.

Para o entrevistado, hoje, a “qualidade da informação gerencial não é boa” e isso torna muito rudimentar a análise gerencial do prefeito e dos secretários porque ela se baseia em “relatórios picados, de sistemas picados, sem interligação”. Na visão do Secretário, a Lei da Transparência beneficia o cidadão, mas também ajuda muito o serviço público a melhorar o seu gerenciamento porque torna visíveis as falhas da governança municipal, tais como problemas na organização dos processos, inexistência de interoperabilidade e de integração entre os sistemas, necessidade de mudança na cultura organizacional, alta rotatividade entre os servidores etc.

A lei [da transparência] mirou no que viu e acertou no que não viu. Ela veio ajudar muito ao serviço público porque revelou que ele não tem gerenciamento. Chega-se à conclusão de que não se presta a informação porque não se consegue. Chega-se à conclusão de que **você precisa arrumar internamente para poder fazer uma boa administração da informação** e que hoje você não faz uma boa gestão.

Cada um faz de um jeito, cada dado vem de um jeito. Aí você pega informações de uma secretaria que não tem a menor noção de como o processo tem que ser feito. O cara faz o processamento todo dentro do sistema esquecendo documentos no meio do caminho. [...]

Então, a gente acredita que, com o passar do tempo, a curva vai inverter. Melhorando a governança, eu vou ter mais a transparência e a pressão por transparência vai melhorar a governança.

Com certeza, o intuito da lei não era dar governança ao ente público, mas ela está gerando uma revolução porque está fazendo os gestores terem a consciência de que ser transparente significa ser bom gestor.

(Entrevista, Secretário Municipal Adjunto de Orçamento, destaque nosso)

Outro ponto comum na fala dos entrevistados foi apontar, como elemento dificultador das ações de transparência, o fato de o Decreto nº 7.185 – regulamentador da LC nº 131/2009 – ter sido publicado somente em 27 de maio de 2010, um ano após a edição da Lei, exatamente quando vencia o prazo estipulado para que Belo Horizonte cumprisse as exigências da Lei da Transparência.

Como consequência dessa demora excessiva na regulamentação da LC nº 131/2009, faltavam à capital mineira (e a muitos outros entes da federação) orientações e definições precisas quanto ao conteúdo mínimo das informações a serem divulgadas, bem como para as expressões “tempo real” e “meio eletrônico de acesso público”, dentre outros aspectos tratados no citado Decreto.

Quanto aos principais fatores facilitadores do cumprimento da Lei da Transparência, assim como nos casos federal e estadual, todos os entrevistados apontaram a prévia existência do sistema estruturador contábil-financeiro (na PBH, o SOF), bem como a participação e apoio permanentes da empresa municipal de informática (no caso, a PRODABEL) como fundamentais no processo de criação e manutenção dos portais de governo.

O fato de o Prefeito Municipal de Belo Horizonte ter editado e publicado tempestivamente os normativos que disciplinaram as ações de transparência na capital mineira foi lembrado pela Gerente de Ações de Transparência e Controle Social como aspecto facilitador no processo de criação e operacionalização dos Portais.

Por sua vez, a Gerente de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais da SMAO e o Ouvidor-Geral do Município destacaram como muito positivo o fato de as decisões terem sido tomadas sempre de forma colegiada e precedidas de amplo debate.

7.3 A transparência do ciclo orçamentário no exercício de 2013: uma análise dos dados disponibilizados no Portal de Acesso à Informação da capital mineira

Com o intuito de verificar o nível da transparência fiscal do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte, em fevereiro de 2013, aplicou-se novamente o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, por meio de consultas ao Portal de Acesso à Informação da capital mineira.

Do conjunto das 58 variáveis componentes do Índice, nesta nova avaliação descartaram-se as sete variáveis relativas ao Poder Legislativo Municipal (variáveis nº 2, 6 e 52 a 56), conforme as adequações descritas na Seção 5 (Metodologia).

7.3.1 Análise das variáveis relativas às dimensões “Elaboração do Orçamento”, “Acesso à Legislação Orçamentária”, “Conteúdo da Legislação Orçamentária” e “Avaliação” do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário

Para as análises relativas às dimensões “Elaboração do Orçamento” (variável nº 1), “Acesso à Legislação Orçamentária” (variáveis nº 3 a 5), “Conteúdo da Legislação Orçamentária” (variáveis nº 7 a 23) e “Avaliação” (variáveis nº 57 e 58), foram realizadas consultas na subdivisão *Contas Públicas* da opção *Despesas e Receitas* do Portal de Acesso à Informação da PBH, no mês de fevereiro de 2013 (ver Seção 6.3).

Assim como na avaliação realizada pelo INESC, em 2011, todas as informações requeridas constavam do Portal no momento das consultas realizadas. Atribuiu-se, portanto, um ponto a cada uma das 23 variáveis examinadas.

7.3.2 Análise das variáveis relativas à dimensão “Execução Orçamentária”, atinentes às receitas públicas

No caso das variáveis de análise nº 24 e 25, relativas à dimensão “Execução Orçamentária” e atinentes às receitas públicas, as informações foram coletadas em fevereiro de 2013, mediante consultas ao aplicativo *Sistema de Dados – Receitas* da opção *Despesas e Receitas* do Portal de Acesso à Informação⁶⁴ (ver Seção 6.3). A Figura 12 ilustra a tela inicial do referido aplicativo.

Figura 12 - Portal de Acesso à Informação da PBH: tela inicial do aplicativo *Sistema de Dados - Receitas*

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 4 fev. 2013

De início, salienta-se que o *Sistema de Dados – Receitas* utiliza a ferramenta anti-spam denominada Teste CAPTCHA⁶⁵ (em destaque, na fig. 12), exigindo do usuário a digitação de um *Código verificador*, formado pela sequência de seis letras e/ou algarismos em imagem distorcida, para validar a consulta. A existência do teste CAPTCHA não gera repercussões no cálculo do Índice, tampouco representa descumprimento ao Decreto nº 7.185/2010, art. 2º, § 2º, II, que veda exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso ao meio eletrônico que disponibiliza as informações. Contudo, trata-se indubitavelmente de elemento restritivo à transparência da gestão.

⁶⁴ O aplicativo *Sistema de Dados – Receitas* também pode ser acessado diretamente por intermédio do link <<http://transparenciareceitas.pbh.gov.br/>>.

⁶⁵ Sigla de *Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart*. Segundo Cerqueira (2004, p. 1), trata-se de “um teste que requer uma resposta a ser informada, onde os humanos têm facilidade em responder e as máquina não. As formas mais populares de captcha são textos distorcidos, ‘mesclados’ ou obscurecidos, sobre um fundo que dificulta o entendimento do texto, sem perder o sentido da palavra”. Informações disponíveis em <<http://www.microsoft.com/brasil/msdn/tecnologias/aspnet/captchas1.aspx>>. Acesso em: 4 mar. 2013.

A Figura 12 demonstra que o aplicativo utiliza quatro argumentos de pesquisa, sendo o primeiro de preenchimento obrigatório e os três restantes, facultativos. No primeiro argumento (*Exercício*), seleciona-se o ano em que a receita foi registrada contabilmente. Atualmente, existem informações relativas ao período 2010-2013. No segundo argumento (*Entidade*), seleciona-se opcionalmente, dentre oito alternativas, a unidade organizacional responsável pela arrecadação da receita. No terceiro, seleciona-se também opcionalmente a *Categoria Econômica* da receita, dentre três alternativas possíveis. Nesse caso, é possível ainda selecionar a *Origem* da receita. Este último argumento de pesquisa permite detalhar sequencialmente a receita até a sub-alínea, seu menor nível de classificação.

A Figura 13 exemplifica o resultado de consulta relativa à sub-alínea “Receitas de aluguéis de shoppings populares”, da alínea “Outras Receitas Correntes”, da rubrica “Aluguéis”, que compõe a espécie “Receitas Imobiliárias”, da origem “Receitas Patrimoniais”, da categoria econômica “Receitas Correntes” da Administração Direta (Secretarias) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no exercício de 2012.

**Figura 13 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
consulta ao Sistema de Dados - Receitas**

Argumentos		Resultado					
Exercício	2012	Detalhe da Receita	Previsão	Arrecadação	% Arrecadado	Lançamento	Saldo a Arrecadar
Entidade	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	REC.ALUGUEL SHOPPING TOCANTINS	201.649,00	7,48	0%	0,00	-201.641,52
Cat. Econômica	RECEITAS CORRENTES	REC.ALUGUEL SHOPPING CAETÉS	0,00	93.213,29	100%	0,00	93.213,29
Origem	RECEITA PATRIMONIAL						
Espécie	RECEITAS IMOBILIÁRIAS						
Rubrica	ALUGUÉIS						
Alínea	OUTRAS RECEITAS DE ALUGUÉIS						
Sub-alínea	REC. ALUGUEIS SHOPPINGS POPULARES						
<input type="button" value="Página Anterior"/>							

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 4 fev. 2013

Em qualquer etapa da consulta, o aplicativo informa as receitas previstas e arrecadadas, bem como o percentual de arrecadação. Contudo, a despeito da informação prestada pela Gerente de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais, no sentido de que os dados inseridos no aplicativo têm atualização diária (ver Seção 7.2), os resultados da consulta não permitem ao usuário identificar o exato período a que se referem os dados (sabe-se somente o exercício pesquisado).

Essa limitação do aplicativo contribui negativamente no cálculo das variáveis de análise nº 24 e 25 do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário (ver Seção 4, Quadro 4), pois a pontuação atribuída em cada variável será equivalente a meio ponto (informações incompletas).

7.3.3 Análise das variáveis relativas à dimensão “Execução Orçamentária”, atinentes às despesas públicas

No caso das variáveis de análise nº 26 a 51, relativas à dimensão “Execução Orçamentária” e atinentes às despesas públicas, as informações foram coletadas em fevereiro de 2013, mediante consultas ao aplicativo *Sistema de Dados – Despesas* da opção *Despesas e Receitas* do Portal de Acesso à Informação⁶⁶ (ver Seção 6.3). A Figura 14 ilustra a tela inicial do referido aplicativo.

Figura 14 - Portal de Acesso à Informação da PBH: tela inicial do aplicativo *Sistema de Dados - Despesas*

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 4 fev. 2013

Inicialmente, salienta-se que, assim como o *Sistema de Dados – Receitas*, o aplicativo *Sistema de Dados – Despesas* também utiliza o teste CAPTCHA como requisito para o usuário continuar sua consulta (em destaque, na fig. 14). Valem, portanto, as mesmas observações descritas anteriormente quanto ao caráter restritivo que o referido teste impõe à transparência da gestão.

⁶⁶ O aplicativo *Sistema de Dados – Despesas* também pode ser acessado diretamente por intermédio do link <<http://transparenciadespesas.pbh.gov.br/>>.


A Figura 14 demonstra que o *Sistema de Dados – Despesas* apresenta cinco argumentos de pesquisa, sendo dois obrigatórios e os outros três opcionais. O primeiro argumento obrigatório seleciona a unidade ou entidade integrante da estrutura organizacional da Administração Municipal que será objeto da pesquisa. Existem três opções: *Administração Direta* ou *Administração Indireta* (nesses casos, seleciona-se uma unidade organizacional específica para a consulta) ou *Ambas* (nessa alternativa, as informações não são segregadas por unidade organizacional). O segundo argumento obrigatório é o período de interesse da pesquisa, sendo a consulta limitada a intervalos máximos de 90 dias. Os argumentos de pesquisa facultativos são a *natureza* da despesa, o *CPF/CNPJ* dos credores e o *instrumento jurídico* firmado entre a Administração e os seus respectivos credores.

Com base nesses argumentos de pesquisa, conclui-se que o *Sistema de Dados – Despesas* não consegue fornecer ou fornece de modo incompleto boa parte das informações analisadas por meio das variáveis nº 26, 29 a 32, 34 e 35 da dimensão “Execução Orçamentária” do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário. No caso da variável nº 26, o aplicativo não disponibiliza a execução da despesa acumulada no ano, haja vista a limitação temporal de 90 dias às consultas. Essa limitação não permite ao usuário, por exemplo, acessar dados consolidados anuais, semestrais ou quadrimestrais em uma única consulta. Quanto às variáveis nº 29 a 32 e nº 34 a 35, verifica-se que o aplicativo também não disponibiliza informações acerca da liquidação ou pagamento da despesa categorizadas por função, sub-função, programa, ação, objeto/elemento ou fonte, respectivamente. Assim, atribui-se pontuação nula ao conjunto das citadas variáveis, tendo em vista que as informações requeridas não se encontram disponíveis. Salienta-se, todavia, que essa categorização da despesa não é exigida pelo decreto regulamentador da LC nº 131/2009.

Realizada a consulta, o aplicativo informa, no cabeçalho da página dos resultados, a data do fechamento contábil dos registros consultados, bem como retorna os dados requeridos em seis colunas: *Credor*, *Número do Documento*, *Contrato/Convênio*, *Valor Empenhado*, *Valor Liquidado* e, por fim, *Valor Pago*.

A Figura 15 ilustra consulta ao referido aplicativo sob os seguintes argumentos: Secretaria de Administração Regional Municipal Centro-Sul, unidade organizacional da Administração Direta; natureza de despesa “339039 - Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica”, período de consulta entre 01/11/2012 até 31/12/2012, com fechamento contábil em 31/12/2012:

**Figura 15 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
consulta ao Sistema de Dados - Despesas**

 PREFEITURA BELO HORIZONTE		Transparência Despesas Públicas		PRODABEL		
Período de fechamento contábil referente a 31/12/2012						
Argumentos	Resultado					
Período de 01/11/2012 até 31/12/2012 Unidade Organizacional = SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO REGIONAL MUNICIPAL CENTRO- SUL Natureza = 339039 Página Anterior	Credor	Número Documento	Contrato/ Convênio *	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
	AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA	09375939000105	01200712001494	0,00	8.333,34	8.333,34
	AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA	09375939000105	01200808031013	0,00	90.579,10	90.579,10
	AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA	09375939000105		107.245,76	0,00	0,00
	ALIANCA RURAL LTDA	25932492000184	01201112000010	0,00	45.600,00	45.600,00
	ALIANCA RURAL LTDA	25932492000184		45.600,00	0,00	0,00
	BRASIL EQUIPAMENTOS CONTRA INCÊNDIO LTDA.	03164328000131	01201112000011	0,00	0,00	1.031,38
	BRASIL MINAS LICITAÇÕES LTDA - ME	09399462000106		0,00	0,00	0,00
	CARIMBOS UNIVERSO LTDA.	02401582000143		0,00	0,00	0,00
	CEMIG DISTRIBUIÇÃO S/A	06981180000116		370.662,00	371.674,68	371.674,68
	CENTRAL ELEVADORES LTDA.	01030914000168	01201012000227	0,00	210,00	399,00
	CENTRAL ELEVADORES LTDA.	01030914000168		336,67	0,00	0,00
	CHAVEIRO ATUAL LTDA.	02047324000100		0,00	453,80	444,72
	COMERCIAL VIEIRA E QUEIROZ LTDA. - ME	02772159000150	01201212000005	0,00	481,95	481,95
	CONDOMÍNIO DO EDIFÍCIO PRACA SETE SHOPPING CENTER	20968095000149		2.548,45	3.372,02	3.372,02
	CONDOMÍNIO DO EDIFÍCIO CARVALHO DE BRITO	20473187000158	01200808031013	0,00	8.482,68	8.482,68
	CONDOMÍNIO DO EDIFÍCIO CARVALHO DE BRITO	20473187000158		16.129,26	30.619,43	70.745,14
	CONTROLLER IMOVEIS LTDA	10271486000156	01200712001494	0,00	8.333,33	8.333,33
	CONTROLLER IMOVEIS LTDA	10271486000156	01200808031013	0,00	90.578,80	90.578,80
	Primeiro Anterior 1 de 2 Próximo Último					

* Os Contratos/Convênios, que não possuem link, estão em processo de migração de base de dados legadas.

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 4 fev. 2013

Na Figura 15, a primeira coluna (*Credor*) contempla a razão social dos credores municipais. A segunda (*Número do Documento*) retorna o número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos credores. A terceira (*Contrato/Convênio*) registra o número dos instrumentos jurídicos firmados entre a Administração Municipal e seus respectivos credores. Nas três últimas colunas, obtêm-se os valores empenhados, liquidados e aqueles efetivamente pagos aos credores, respectivamente.

O aplicativo fornece, portanto, as informações requeridas pelas variáveis nº 27 (valor empenhado), 28 (liquidação ou pagamento detalhado por unidade orçamentária), 33 (liquidação ou pagamento por natureza da despesa) e 40 (números de contratos e convênios). No caso das variáveis nº 27, 28 e 33, realizaram-se durante cinco dias úteis consecutivos outras consultas, as quais validaram a informação prestada pela Gerente de Planejamento e Monitoramento da SMAO, no sentido de que os dados são atualmente disponibilizados em tempo real (ver Seção 7.2). Assim, atribuiu-se um ponto às citadas variáveis. Quanto à variável nº 40, o próprio aplicativo informa que os contratos/convênios que não possuem *link* no resultado da consulta estão em processo de migração de base de dados. Logo, pela incompletude das informações, atribui-se meio ponto à mencionada variável.

Salienta-se que as informações contidas nas colunas *Contrato/Convênio*, *Valor Empenhado*, *Valor Liquidado* e *Valor Pago* podem ainda ser detalhadas, mediante um clique sobre os *links* disponíveis (na fig. 15, em azul, sublinhados).

Na coluna *Contrato/Convênio*, o *link* permite ao usuário detalhar: o número do instrumento jurídico firmado; o número do processo administrativo que amparou a contratação; o nome do credor; a descrição do objeto contratado; o número da licitação que precedeu a contratação; os valores inicial e atual da contratação; as datas inicial e final da avença; e o tipo de contrato firmado.

A título de exemplo, a Figura 16 detalha as informações relativas ao Contrato nº 01200712001494, firmado com o credor AGDR Empreendimentos Ltda., CNPJ 09.375.939/0001-05, listado na Figura 15.

**Figura 16 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento da coluna *Contrato/Convênio***

Instrumento Jurídico		Classificação	
INSTRUMENTO JURÍDICO	01200712001494	Número dotação parcela	Valor
NÚMERO PROCESSO	10411410730	120000081545205925403390390300	404.000,11
CREADOR	AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA	120100061545205925403390390300	146.279,90
DESCRIÇÃO DO OBJETO	LOCAÇÃO DE IMÓVEL	400100040412208825003390920300	33.999,99
NÚMERO LICITAÇÃO	0	Primeiro Anterior 1 de 1 Próximo Última	
VALOR INICIAL	60.000,00		
VALOR ATUAL	584.280,00		
DATA INICIAL	01/11/2007		
DATA FINAL	31/10/2011		
TIPO CONTRATO	1 - Contratos Administrativos		
Página Anterior			

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 4 fev. 2013

Na coluna *Valor Empenhado*, o *link* permitirá acesso à lista de empenhos efetuados em favor do credor selecionado e, em sequência, o detalhamento das informações contidas nas respectivas notas de empenho.

Como exemplo, a Figura 17 lista os empenhos efetuados em favor da AGDR Empreendimentos Ltda., CNPJ 09.375.939/0001-05, ainda não liquidados, considerando-se todos os contratos firmados com o citado credor.


**Figura 17 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento da coluna Valor Empenhado**

The screenshot displays the 'Portal de Acesso à Informação da PBH' interface. At the top, it features the logo of 'PREFEITURA BELO HORIZONTE' and the text 'Transparência Despesas Públicas' and 'PRODABEL'. Below this, it states 'Período de fechamento contábil referente a 31/12/2012'. A section titled 'Credor' shows the name 'AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA' and document number '09375939000105'. Below this is a table titled 'Lista empenhos' with the following data:

EMPENHO	NOME	INSTRUMENTO JURÍDICO	DESCRIÇÃO BEM SERVIÇO	NÚMERO LICITAÇÃO	VALOR EMPENHADO
2012 NE 1200 04389	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	12007	16.666,66
2012 NE 1200 04389	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	12007	16.666,66
2012 NE 1200 03861	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	32008	45.289,55
2012 NE 1200 04299	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	32008	45.289,55
2012 NE 1200 03861	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	32008	45.289,55
2012 NE 1200 04299	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	32008	45.289,55

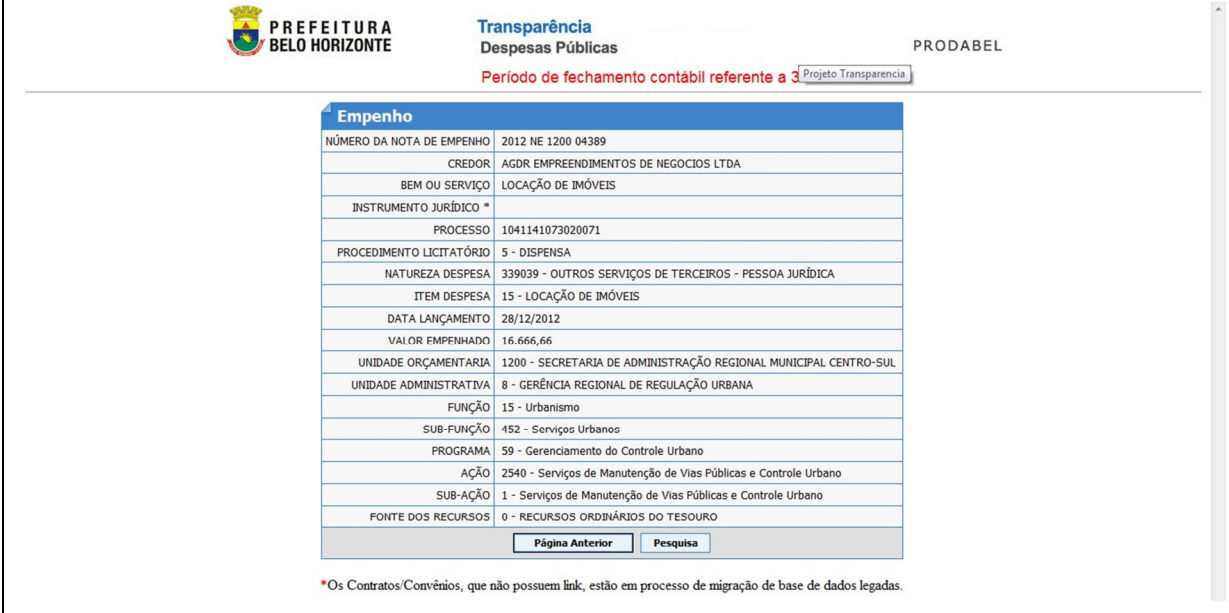
At the bottom of the table, there are navigation links: 'Primeiro Anterior', '1 de 1', 'Próximo Último'.

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 4 fev. 2013

Caso queira, o usuário poderá detalhar ainda mais as informações, bastando clicar sobre o ícone  presente à esquerda dos números das notas de empenho (fig. 17). O aplicativo retornará as seguintes informações: número da nota de empenho; nome do credor; descrição do bem fornecido ou do serviço prestado; instrumento jurídico firmado, quando disponível; número do processo administrativo que amparou a contratação; procedimento licitatório que antecedeu a contratação, se for o caso; natureza e item da despesa; data do registro contábil do empenho; valor empenhado; nome das unidades orçamentária e administrativa que empenharam a despesa; função e sub-função da despesa empenhada; programa, ação e sub-ação em que os recursos foram aplicados; e a fonte dos recursos.

A Figura 18 ilustra o detalhamento da Nota de Empenho nº 2012NE120004339, a primeira da lista constante da Figura 17.

**Figura 18 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento de Nota de Empenho**



The screenshot displays the 'Empenho' section of the PBH portal. At the top, there is a header with the Prefeitura Belo Horizonte logo, 'Transparência Despesas Públicas', and 'PRODABEL'. Below this, a red text indicates the 'Período de fechamento contábil referente a 3 Projeto Transparência'. The main content is a table with the following data:

Empenho	
NÚMERO DA NOTA DE EMPENHO	2012 NE 1200 04389
CREADOR	AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA
BEM OU SERVIÇO	LOCAÇÃO DE IMÓVEIS
INSTRUMENTO JURÍDICO *	
PROCESSO	1041141073020071
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	5 - DISPENSA
NATUREZA DESPESA	339039 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA
ITEM DESPESA	15 - LOCAÇÃO DE IMÓVEIS
DATA LANÇAMENTO	28/12/2012
VALOR EMPENHADO	16.666,66
UNIDADE ORÇAMENTARIA	1200 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO REGIONAL MUNICIPAL CENTRO-SUL
UNIDADE ADMINISTRATIVA	8 - GERÊNCIA REGIONAL DE REGULAÇÃO URBANA
FUNÇÃO	15 - Urbanismo
SUB-FUNÇÃO	452 - Serviços Urbanos
PROGRAMA	59 - Gerenciamento do Controle Urbano
AÇÃO	2540 - Serviços de Manutenção de Vias Públicas e Controle Urbano
SUB-AÇÃO	1 - Serviços de Manutenção de Vias Públicas e Controle Urbano
FONTE DOS RECURSOS	0 - RECURSOS ORDINÁRIOS DO TESOUREIRO

At the bottom of the table, there are buttons for 'Página Anterior' and 'Pesquisa'. A note below the table states: '*Os Contratos/Convênios, que não possuem link, estão em processo de migração de base de dados legadas.'

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 5 fev. 2013

Por seu turno, o *link* disponível na coluna *Valor Liquidado* permitirá o acesso à lista de empenhos liquidados, por credor e contrato, e, em sequência, o detalhamento das informações pertinentes à liquidação da despesa.

Como exemplo, a Figura 19 lista um único empenho liquidado no âmbito do Contrato nº 01200712001494, firmado com o credor AGDR Empreendimentos Ltda., CNPJ 09.375.939/0001-05 (fig. 16):

**Figura 19 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento da coluna Valor Liquidado**



The screenshot displays the 'Credor' and 'Lista de liquidações' sections of the PBH portal. At the top, there is a header with the Prefeitura Belo Horizonte logo, 'Transparência Despesas Públicas', and 'PRODABEL'. Below this, a red text indicates the 'Período de fechamento contábil referente a 31/12/2012'. The main content is divided into two sections:

Credor

NOME : AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA
NÚMERO DOCUMENTO : 09375939000105


At the bottom of the 'Credor' section, there are buttons for 'Página Anterior' and 'Pesquisa'.

Lista de liquidações

DOCUMENTO	INSTRUMENTO JURÍDICO	VALOR BRUTO
2012 LI 1200 02507	01200712001494	8.333,34

At the bottom of the 'Lista de liquidações' section, there are buttons for 'Primeiro Anterior', '1 de 1', and 'Próximo Último'.

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 5 fev. 2013

As informações relativas aos empenhos listados podem ser detalhadas clicando-se sobre o ícone  presente à esquerda dos números dos respectivos documentos de liquidação da despesa (fig. 19).

Assim, no que tange à fase de liquidação das despesas, o *Sistema de Dados - Despesas* permite o detalhamento das seguintes informações: o número do documento de liquidação; o nome do credor; quando disponível, o instrumento jurídico firmado; o número do processo administrativo que amparou a contratação; a data do registro contábil da liquidação da despesa e o valor bruto liquidado, em Reais. A Figura 20 ilustra o detalhamento do Documento nº 2012LI120002507, o único constante da lista utilizada como exemplo.

**Figura 20 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento de Documento de Liquidação**

Liquidação		Pagamentos da liquidação	
NÚMERO DOCUMENTO	2012 LI 1200 02507	2012NP 1200 33487	
CREADOR	AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA	Primeiro Anterior 1 de 1 Próximo Último	
INSTRUMENTO JURÍDICO	01200712001494		
PROCESSO	11773161266		
DATA LANÇAMENTO	06/11/2012		
VALOR BRUTO	8.333,34		

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 5 fev. 2013


De modo similar, o *link* disponível na coluna *Valor Pago* permitirá ao usuário o acesso à lista de empenhos efetivamente pagos, por credor e contrato, e, em sequência, o detalhamento das informações pertinentes às notas de pagamento. Como exemplo, a Figura 21 lista os pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 01200712001494, firmado com o credor AGDR Empreendimentos Ltda., CNPJ 09.375.939/0001-05 (fig. 16):

**Figura 21 - Portal de Acesso à Informação da PBH
Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento da coluna Valor Pago**

Credor	
NOME :	AGDR EMPREENDIMENTOS DE NEGOCIOS LTDA
NÚMERO DOCUMENTO :	09375939000105

Lista de pagamentos		
Doc. Pagamento	Doc. Liquidação	Valor Pagamento
2012NP 1200 33487	2012LI 1200 02507	8.333,34

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 5 fev. 2013

As informações relativas aos pagamentos listados podem ser detalhadas clicando-se sobre o ícone  presente à esquerda dos números dos respectivos documentos de pagamento (fig. 21). Assim, o *Sistema de Dados - Despesas* permite o detalhamento das seguintes informações: o número da nota de pagamento; a data do registro contábil do pagamento e o valor efetivamente pago ao credor, em Reais.

A Figura 22 ilustra o detalhamento da Nota de Pagamento nº 2012NP120033487, a única constante da lista utilizada como exemplo.

**Figura 22 - Portal de Acesso à Informação da PBH:
Sistema de Dados - Despesas / Detalhamento de Nota de Pagamento**

Pagamento NP		Liquidações do pagamento	
PAGAMENTO	2012NP 1200 33487	2012L1200.02507	
DATA LANÇAMENTO	12/11/2012	Primeiro Anterior 1de 1 Próximo Último	
VALOR PAGAMENTO	8.333,34		
<input type="button" value="Página Anterior"/> <input type="button" value="Pesquisa"/>			

Fonte: Portal de Acesso à Informação da PBH. Acesso em: 5 fev. 2013

Em síntese, inobstante o grau de dificuldade do usuário na realização da consulta, conclui-se que o detalhamento das informações contidas nas colunas *Contrato/Convênio*, *Valor Empenhado*, *Valor Liquidado* e *Valor Pago* (fig. 16 a 22) permite extrair do aplicativo *Sistema de Dados – Despesas*, na íntegra, as informações requeridas pelas variáveis de análise nº 37 (número do empenho da despesa), 38 (número da nota de liquidação da despesa), 39 (número da nota de pagamento), 41 (identificação ou descrição da despesa), 44 (valor total do objeto da despesa), 45 (data de pagamento ao credor), 47 (nome do favorecido pelo pagamento) e 48 (CPF ou CNPJ do favorecido pelo pagamento). Assim, atribui-se um ponto a cada uma das variáveis citadas neste parágrafo.

No que tange à variável de análise nº 36 (modalidade de licitação, dispensa ou inexigibilidade de licitação), trata-se de informação inserida manualmente no aplicativo, segundo informou o Diretor de Sistemas e Informação da PRODABEL (ver Seção 7.2). Assim, embora no exemplo da Figura 18 conste que a despesa foi precedida por uma “Dispensa de Licitação”, não há segurança para afirmar que este tipo de informação foi inserido na totalidade das contratações. Logo, atribui-se meio ponto à citada variável, devido à alta probabilidade de existirem dados incompletos.

Diante do exposto, restaram pendentes de atendimento pelo aplicativo seis variáveis de análise, quais sejam: nº 42 (detalhamento do objeto da despesa, conforme sua unidade de medida), 43 (valor unitário do objeto/elemento da despesa), 46 (número da ordem bancária), e 49 a 51 (respectivamente, número ou nome do banco, agência e conta corrente do favorecido pelo pagamento). Por conseguinte, atribui-se pontuação nula a cada uma dessas variáveis.

7.3.4 *Cálculo do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário no exercício de 2013: a evolução da transparência da gestão fiscal no município de Belo Horizonte*

A partir das análises descritas nas Seções 7.3.1 a 7.3.3 deste trabalho, calculou-se o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário em Belo Horizonte, em 2013. O Quadro 11 consolida a pontuação atribuída a cada variável, por dimensão analisada no Índice de Trabalho do Ciclo Orçamentário, no período 2011-2013.

**Quadro 11 - Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário:
Belo Horizonte/MG - Período 2011-2013**

Continua

Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário Belo Horizonte/MG – Período 2011-2013		
<i>Dimensão “Elaboração do orçamento”</i>	2011	2013
1 - Existe registro no sítio do Executivo de que o governo (Executivo) realiza audiências públicas para escutar a população durante a elaboração do orçamento?	1	1
<i>Dimensão “Acesso à legislação orçamentária”</i>	2011	2013
3 - O Executivo disponibiliza o acesso à Lei do Plano Plurianual (PPA) – PPA vigente?	1	1
4 - O Executivo disponibiliza o acesso à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pela internet – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente?	1	1
5 - O Executivo disponibiliza na internet o acesso ao texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) no seu sítio na internet – lei vigente?	1	1
<i>Dimensão “Conteúdo da legislação orçamentária”</i>	2011	2013
7 - O Executivo disponibiliza a despesa do PPA por programas na internet – PPA vigente?	1	1
8 - O Executivo disponibiliza os objetivos dos programas do PPA na internet – PPA vigente?	1	1
9 - O Poder Executivo identifica público alvo/beneficiários dos programas do Plano Plurianual (PPA) e disponibiliza a informação na internet – PPA vigente?	1	1
10 - Os indicadores de evolução dos objetivos dos programas do PPA estão disponibilizados no site do Executivo na internet – PPA vigente?	1	1
11 - O valor da despesa no PPA é detalhado por ação disponível na internet – PPA vigente?	1	1
12 - O Executivo disponibiliza os produtos / as metas físicas das ações do PPA para consulta na internet?	1	1
13 - O Executivo disponibiliza no seu sítio metas fiscais dos exercícios subsequentes fixados na LDO (art. 4º, § 1º, da LRF) – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente?	1	1
14 - O Executivo disponibiliza no seu sítio metas fiscais do exercício encerrado publicadas na LDO (art. 4º, § 2º, inciso "i", da LRF) – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente?	1	1
15 - As metas físicas e a quantidade dos produtos são associadas às prioridades da LDO e disponibilizadas – lei vigente ou aprovada para o exercício subsequente?	1	1
16 - O Executivo disponibiliza anexo específico contendo demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação da renúncia de receita previsto na LDO – LDO vigente ou aprovada para o exercício subsequente (LRF, art. 4º, § 2º, v)?	1	1
17 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza na internet previsão de receita por natureza (categoria econômica e por origem) – lei vigente?	1	1
18 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza na internet programação da despesa detalhada por órgão/UO – lei vigente?	1	1
19 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza na internet programação da despesa detalhada por função – lei vigente?	1	1

Continuação

Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário Belo Horizonte/MG – Período 2011-2013		
<i>Dimensão “Conteúdo da legislação orçamentária”</i>	2011	2013
20 - O Executivo identifica a programação da despesa na LOA e disponibiliza na internet a LOA detalhada por programas – lei vigente?	1	1
21 - O Executivo identifica na LOA e divulga no seu sítio na internet a programação da despesa detalhada por ação – lei vigente?	1	1
22 - O Executivo identifica na LOA e disponibiliza no seu sítio na internet o produto / a meta física da ação – lei vigente?	1	1
23 - O Executivo organiza despesa na LOA por classificação econômica e por natureza e a disponibiliza na internet – lei vigente?	1	1
<i>Dimensão “Execução orçamentária”</i>	2011	2013
24 - A execução da receita do município por natureza (menor nível de classificação) é disponibilizada pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0,5
25 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza receita orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0,5
26 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza a execução da despesa orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0
27 - O valor empenhado das despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	1
28 - A liquidação ou o pagamento do município detalhado por unidade orçamentária é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	1
29 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por função (nome e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0
30 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por subfunção é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0
31 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por programas (título e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0
32 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por ação (denominação e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet (projeto/atividade/operação especial), com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0
33 - A liquidação ou o pagamento do município classificado por natureza da despesa é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	1
34 - A liquidação ou o pagamento do município detalhado por objeto/elemento de despesa é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?	0	0
35 - A liquidação ou o pagamento do município com detalhamento por fonte é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	0
36 - A modalidade de licitação, a dispensa ou inexigibilidade de licitação da despesa é disponibilizada em sítio na internet?	0	0,5
37 - O número do empenho da despesa do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?	0	1
38 - O número da nota de liquidação ou o lançamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?	0	1
39 - O número da nota de pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo na internet?	0	1
40 - Os números relativos ao convênio / contrato de repasse / termo de parceria / processo referente a cada despesa do município são disponibilizados pelo Executivo na internet?	0	0,5

Conclusão		
Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário Belo Horizonte/MG – Período 2011-2013		
<i>Dimensão “Conteúdo da legislação orçamentária”</i>	2011	2013
41 - A identificação ou a descrição das despesas do município é disponibilizada na internet?	0	1
42 - O detalhamento do objeto da despesa (tamanho, metragem, quantidade, peso etc.) é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	0
43 - O valor unitário do objeto (elemento) da despesa é disponibilizado em sítio na internet?	0	0
44 - O valor total do objeto da despesa (elemento) é disponibilizado pelo Executivo na internet?	1	1
45 - A data (dia/mês/ano) de pagamento ao credor ou a data emissão da ordem bancária referente às despesas do município é disponibilizada pelo Executivo em sítio na internet?	0	1
46 - O número da ordem bancária (OB) referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	0
47 - O nome do favorecido pelo pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	1
48 - O CNPJ ou o CPF do favorecido pelo pagamento referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	1
49 - O número ou o nome do banco do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	0
50 - O número da agência do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	0
51 - O número da conta corrente do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?	0	0
<i>Dimensão “Avaliação”</i>	2011	2013
57 - A avaliação do PPA elaborado pelo Executivo apura as metas físicas (produtos) das ações do orçamento encerrado há mais de dez meses e disponibiliza a informação na internet?	1	1
58 - A avaliação do PPA elaborado pelo Executivo atualiza a evolução dos indicadores de programas do orçamento encerrado há mais de 10 meses e disponibiliza a informação na internet?	1	1
Somatório da pontuação	24	36

Fonte: Elaboração própria.

Os dados do Quadro 11 indicam que as variáveis analisadas nas dimensões “Elaboração do Orçamento”, “Acesso à legislação orçamentária”, “Conteúdo da legislação orçamentária” e “Avaliação” do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário obtiveram pontuação máxima em ambas as avaliações. Por conseguinte, o incremento de 12 pontos no Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, em 2013, decorreu exclusivamente de alterações na pontuação das variáveis relativas à dimensão “Execução orçamentária”.

Os dados do Quadro 11 indicam ainda que houve repetição da pontuação do INESC em 37 das 51 variáveis analisadas (em 13 casos, manteve-se a pontuação nula, e nos 24 restantes, um ponto). Por outro lado, houve aumento da pontuação em 14 variáveis da dimensão “Execução Orçamentária”: a pontuação variou de zero para meio ponto nas variáveis nº 24, 25, 36 e 40, e foi alterada de zero para um ponto nas variáveis nº 27, 28, 33, 37 a 39, 41, 45, 47 e 48.

Houve, portanto, um incremento no nível de transparência do ciclo orçamentário na capital mineira, no período 2011-2013, visto que o Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte passou a disponibilizar integral ou parcialmente, em 2013, na *internet*, informações outrora não divulgadas. Contudo, embora o somatório da pontuação tenha aumentado de 24 para 36 pontos, o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário não atingiu seu nível máximo, haja vista ainda existirem dados e informações incompletos, desatualizados ou mesmo não divulgados.

O Quadro 12 lista o conjunto das variáveis que obtiveram pontuação inferior a um ponto e contribuíram negativamente no desempenho do Poder Executivo do município de Belo Horizonte quanto ao Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, na avaliação realizada em fevereiro de 2013.

Quadro 12 - Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário: Belo Horizonte/MG - 2013
Variáveis com pontuação inferior a 1 ponto

Continua

Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário Belo Horizonte/MG – Avaliação 2013 Variáveis com pontuação inferior a 1 ponto
<i>Variáveis com pontuação nula</i>
26 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza a execução da despesa orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
29 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por função (nome e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
30 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por subfunção é disponibilizado pelo Executivo na internet – com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
31 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por programas (título e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
32 - A liquidação ou o pagamento da despesa do município detalhado por ação (denominação e código) é disponibilizado pelo Executivo na internet (projeto/atividade/operação especial), com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
34 - A liquidação ou o pagamento do município detalhado por objeto/elemento de despesa é disponibilizado pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
35 - A liquidação ou o pagamento do município com detalhamento por fonte é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
42 - O detalhamento do objeto da despesa (tamanho, metragem, quantidade, peso etc.) é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
43 - O valor unitário do objeto (elemento) da despesa é disponibilizado em sítio na internet?
46 - O número da ordem bancária (OB) referente às despesas do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
49 - O número ou o nome do banco do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
50 - O número da agência do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
51 - O número da conta corrente do favorecido pela despesa do município é disponibilizado pelo Executivo em sítio na internet?
<i>Variáveis com pontuação igual a 0,5 ponto</i>
24 - A execução da receita do município por natureza (menor nível de classificação) é disponibilizada pelo Executivo na internet com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?

Conclusão

Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário Belo Horizonte/MG – Avaliação 2013 Variáveis com pontuação inferior a 1 ponto <i>Variáveis com pontuação igual a 0,5 ponto</i>
25 - O portal da transparência do Executivo disponibiliza receita orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos 7 dias?
36 - A modalidade de licitação, a dispensa ou inexigibilidade de licitação da despesa é disponibilizada em sítio na internet?
40 - Os números relativos ao convênio / contrato de repasse / termo de parceria / processo referente a cada despesa do município são disponibilizados pelo Executivo na internet?

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, para avaliar se houve melhoria qualitativa na transparência em Belo Horizonte, no período 2011-2013, atribuiu-se novamente um valor qualitativo ao índice calculado, consoante a mesma classificação utilizada pelo INESC em 2011. Assim, entre 0 e 100 pontos, a classificação da transparência orçamentária poderia variar, a cada 20 pontos acumulados, entre “péssima”, “ruim”, “medíocre” e “razoável” até “muito boa”, nessa ordem.

Contudo, essa avaliação exigiu a seguinte adaptação no cálculo do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário. Como as variáveis nº 2, 6 e 52 a 56 eram relativas ao Poder Legislativo Municipal, elas não foram examinadas em 2013. Por conseguinte, ao somatório da pontuação do Índice obtido em 2013 (36 pontos) acrescentou-se o total de pontos acumulados pelas citadas variáveis em 2011 (6 pontos), partindo-se da suposição que, no período 2011-2013, não ocorreram alterações nesses quesitos de análise. Assim, como o Índice é calculado por $[\sum(\text{var } 1 \text{ a } 58)/58]*100$, o valor final do Índice totalizou 72,4 em 2013, qualificando a transparência do município de Belo Horizonte na classificação “razoável”, um patamar acima da classificação “medíocre” anterior.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referencial teórico construído neste trabalho permitiu concluir que o processo de redemocratização brasileiro inseriu os temas transparência, acesso à informação e *accountability* na agenda política do País, a partir da incorporação na Constituição Federal de 1988 de mecanismos que possibilitavam aos cidadãos o legítimo direito de exercer o controle social. No que tange à transparência e ao acesso às informações públicas, especificamente, houve avanços significativos também na legislação infraconstitucional brasileira. Neste sentido, foram três os marcos históricos: a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

A LRF apresentou aos gestores públicos e aos cidadãos os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável e as normas gerais que deveriam nortear a boa administração dos recursos públicos. Por reservar o Capítulo IX exclusivamente aos temas transparência, controle e fiscalização, a LRF consagrou juridicamente os princípios da transparência e do amplo acesso às informações como elementos fundamentais da boa governança na gestão pública brasileira. Ao acrescentar dispositivos à LRF, a LC nº 131/2009 ampliou a transparência, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por sua vez, em 2011, a LAI veio regulamentar em âmbito nacional um direito universal reconhecido pelo Brasil em convenções internacionais – o direito de acesso às informações públicas. Em relação à LRF e à LC nº 131/2009, a LAI veio garantir o acesso do cidadão a informações que extrapolam o universo orçamentário-financeiro.

A LRF, a Lei da Transparência e a LAI instituíram formalmente regras que forçaram a criação de mecanismos que modificaram a governança das estruturas burocráticas das três esferas de governo, no sentido de minimizar as assimetrias informacionais existentes entre os cidadãos e os agentes estatais, reduzir as falhas de gestão e ampliar o controle social. Para atendimento às referidas leis, regra geral, os entes públicos criaram ou aprimoraram os portais de governo, espaços virtuais desenvolvidos em projetos de governo eletrônico, a partir do uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação. Os portais, segundo Rodrigues e Dufloth (2009), criaram um canal de comunicação que possibilitou a troca de informações de forma direta e bidirecional entre o governo e o cidadão.

Neste contexto, o presente trabalho teve por objetivo central estudar a evolução das ações de transparência fiscal na capital mineira, a partir da publicação da Lei Complementar nº 131/2009, no que tange à implantação e operacionalização do portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Conforme descrito na Seção 5 – Metodologia, para melhor compreender as ações e os mecanismos de governança instituídos pela PBH para tratar a questão da transparência, foram realizadas entrevistas ao longo de dezembro de 2012, com representantes da Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento, da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte, da Ouvidoria-Geral do Município e da PRODABEL, empresa municipal que presta serviços de informática à Prefeitura. A Assessoria de Comunicação Social do Município também prestou informações e esclarecimentos. Para alcançar seu propósito principal, o trabalho foi decomposto em três objetivos específicos, para os quais se tecem as considerações a seguir.

O primeiro objetivo específico do trabalho foi alcançado na Seção 6, na qual se descreveram as ações de transparência da PBH, tendo como referências as experiências do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais na concepção, implantação e operacionalização dos respectivos Portais de Transparência, bem como dos mecanismos desenvolvidos para atendimento à LAI. Em síntese, o estudo revelou que, desde 2002, muito antes da edição da LC nº 131/2009, o Poder Executivo da capital mineira já se preocupava em ser transparente, divulgando, no *link* intitulado *Contas Públicas* do Portal da PBH, informações relativas à execução orçamentária e financeira do município. Esse modelo de divulgação das informações perduraria até maio de 2010, quando, findo o prazo estabelecido na LC nº 131/2009, estabeleceu-se mediante decreto municipal a criação no sítio eletrônico da PBH da página “Transparência Pública”. A referida página ficou conhecida informalmente como o “Portal da Transparência” de Belo Horizonte e tinha por finalidade veicular dados e informações sobre a execução orçamentária e financeira do município e outros conteúdos de natureza diversa. Àquela época, no entanto, os dados e as informações ainda não eram atualizados em tempo real, tampouco permitiam ao cidadão pleno acesso a detalhes pormenorizados de dados e informações relativos à execução orçamentária e financeira das despesas e receitas públicas, o que contrariava as disposições da Lei da Transparência. Posteriormente, em maio de 2012, com o advento da LAI, criou-se o Portal de Acesso à Informação, o qual incorporou todo o conteúdo do Portal da Transparência. A partir desta data, o novo Portal se tornou a via utilizada pela PBH para divulgação das informações de interesse geral, incluindo aquelas de natureza fiscal. Atualmente, a gestão do conteúdo do Portal de Acesso à Informação compete a um Comitê Gestor, coordenado pela Controladoria-Geral do município.

Embora não tenha sido um objetivo proposto para esta etapa do estudo, o exame das experiências das três esferas de governo quanto à concepção dos seus portais de transparência ou de acesso à informação permitiu ao autor observar que a solução adotada pela Prefeitura (criação de um Portal de Acesso à Informação, incorporando o conteúdo do antigo Portal da Transparência) diferiu tanto do modelo federal (criação de sistema específico para tratamento das demandas da LAI), quanto do estadual mineiro (adaptar o Portal da Transparência do Estado para atender às demandas da LAI). Essa observação confirma o posicionamento de Andrade e Rossetti (2009) descrito na Seção 2.2 deste trabalho. Para os citados autores, o setor público é muito complexo. Por conseguinte, não existe um modelo único de governança para as diferentes esferas de governo ou de Poder, em razão das peculiaridades de cada caso.

O segundo objetivo específico desta pesquisa foi alcançado na Seção 7, na qual se identificam, sob a ótica dos administradores municipais envolvidos na implantação e operacionalização das ações de transparência da capital mineira, os principais fatores facilitadores e dificuldades presentes no âmbito da PBH quanto ao cumprimento das exigências advindas da Lei da Transparência.

Quanto aos principais fatores facilitadores do cumprimento da LC nº 131/2009 no município, os representantes municipais foram unânimes em apontar dois deles: 1º) o fato de a PBH possuir um sistema estruturador contábil-financeiro previamente à publicação da Lei da Transparência. Na opinião dos entrevistados, sem o Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF), a Prefeitura não conseguiria atender sequer precariamente à lei; e 2º) a PBH contar com uma empresa de informática que pudesse criar, operacionalizar e manter em funcionamento tanto os sistemas estruturadores, quanto os portais de governo. Neste ponto, todos destacaram a atuação da PRODABEL no processo.

Ressalta-se que a opinião dos servidores municipais não diferiu do posicionamento obtido com os entrevistados na Controladoria-Geral da União, na Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão ou na Controladoria-Geral do Estado, os quais também citaram a existência de sistemas estruturadores e o apoio de empresas de informática como fatores determinantes do sucesso nas experiências federal e estadual mineira. No entanto, em menor escala, foram ainda citados outros fatores facilitadores, quais sejam: o fato de o Prefeito ter editado e publicado tempestivamente os normativos que disciplinaram as ações de transparência na capital mineira (aspecto também ressaltado pelos representantes estaduais) e, ainda, o fato de as decisões terem sido tomadas sempre de forma colegiada e precedidas de amplo debate.

Em relação aos principais fatores dificultadores, algumas das dificuldades citadas pelos entrevistados não se aplicam somente às ações de transparência, mas a todas as áreas de atuação da PBH, tais como a carência de recursos financeiros ou de mão de obra especializada, a falta de integração entre os sistemas informatizados utilizados no âmbito da Prefeitura etc. No entanto, a pesquisa permitiu identificar fatores peculiares às ações de transparência. Assim, por exemplo, tal qual nos governos federal e estadual mineiro, houve grande preocupação em desenvolver uma “linguagem cidadã” para os portais, haja vista a complexidade e a tecnicidade da linguagem orçamentário-financeira. Saliencia-se, contudo, que a presente pesquisa não teve o propósito de investigar se a PBH logrou êxito em construir uma linguagem compreensível para os usuários dos portais.

Outro importante obstáculo identificado na pesquisa foi o atraso na regulamentação da Lei da Transparência. O decreto regulamentador da LC nº 131/2009 só foi publicado um ano após a edição da referida lei, quando vencido o prazo para que municípios do porte de Belo Horizonte cumprissem suas determinações. Essa demora excessiva trouxe um ambiente de indefinições ao debate acerca do desenvolvimento das ações de transparência, em especial quanto ao entendimento do que seria considerado “tempo real”, para fins de disponibilização dos dados e das informações. Neste sentido, ao conceber o Portal da Transparência, a PBH – e possivelmente muitos outros municípios brasileiros – teve dificuldades para definir o conteúdo e o formato das informações que seriam disponibilizadas. No estudo, constatou-se que, embora tenha representado uma evolução em relação ao conteúdo divulgado no *link Contas Públicas*, o Portal da Transparência da PBH limitou-se inicialmente a agrupar informações dispersas já disponíveis. A principal questão enfrentada foi (e continua sendo) buscar e apresentar de forma “amigável” as informações que existem nos sistemas informatizados ou nos processos administrativos, mas que não se encontram estruturadas do modo estabelecido pela legislação.

Quanto aos conteúdos não disponibilizados no Portal da Transparência e ainda não disponibilizados no atual Portal de Acesso à Informação, o estudo permite-nos concluir que a PBH enfrenta problemas típicos de governança. No caso das licitações e contratos, por exemplo, o Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF) não contempla dentre seus registros informações completas dessa natureza. Logo, embora as informações existam, elas precisam ser consultadas manualmente nos processos administrativos dos órgãos e entidades municipais ou em sistemas específicos que não se encontram interligados ao SOF.

Para resolver este tipo de problema, as soluções de curto prazo, além de não serem definitivas, exigiriam elevado investimento em mão de obra. Para o Diretor da PRODABEL, a PBH tem consciência de que ainda não cumpre integralmente as exigências legais e que a solução definitiva implica o desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas e o aprimoramento da própria gestão interna. Em outras palavras, será necessário desenvolver novos mecanismos de governança na PBH, bem como aprimorar aqueles já existentes. Na mesma linha, o Secretário Adjunto de Orçamento argumentou que nunca houve qualquer dúvida por parte da Administração Municipal quanto à necessidade de atender plenamente à legislação de transparência. O ponto crítico, portanto, é definir como melhorar a governança da PBH para tornar disponível a informação que já existe.

Por outro lado, a pesquisa revelou que existem posicionamentos divergentes dentre os atores envolvidos na gestão do conteúdo e na operacionalização dos portais quanto à melhor forma de resolver os problemas de governança que nele repercutem. A título de exemplo, cita-se que no processo de concepção do Portal da Transparência houve ampla discussão acerca da atribuição de competências entre os atores envolvidos, as quais foram definidas mediante decreto municipal, em 2010. No entanto, ao definir as competências relativas ao Portal da Transparência, o decreto previu a atualização mensal dos dados e informações no aplicativo. Em tese, esse seria o motivo de o INESC ter constatado a inexistência de informações atualizadas, em tempo real, quando da consulta ao Portal, em 2011. A respeito dessa constatação, o Diretor da PRODABEL apresentou, numa visão estritamente operacional, razões de cunho técnico-financeiro para explicar o fato de as informações não terem sido liberadas em tempo real naquela época. Todavia, segundo o Secretário Municipal Adjunto de Orçamento, a razão foi outra, de natureza gerencial. Para o Secretário, não havia (e não há) demanda da sociedade que justificasse a PBH aplicar elevados recursos financeiros no aprimoramento do Portal da Transparência, ainda que nem todas as informações estivessem sendo divulgadas. O cidadão não tinha (e não tem) interesse no detalhamento pormenorizado das despesas e receitas do município, tal como exigido pela lei. O Secretário entende que o cidadão quer buscar no Portal informações qualitativas e gerenciais que a lei não determina ao município disponibilizar. Embora não tenha sido possível ao autor obter o posicionamento institucional oficial da PBH acerca dos entendimentos mantidos pelos citados servidores, salienta-se que a visão do Secretário Adjunto não é isolada, pois já existe uma corrente de administradores públicos e estudiosos das finanças públicas defendendo que o detalhamento das despesas e receitas imposto pela LC nº 131/2009 é muito mais útil aos órgãos de controle e à própria Administração Pública que ao cidadão em geral. Essa discussão, porém, não foi objeto de análise no presente estudo.

Uma última dificuldade identificada na pesquisa foi a necessidade de atender às demandas externas – em geral, oriundas dos órgãos de controle ou decorrentes de normativos – cuja quantidade excessiva foi objeto de críticas do Diretor da PRODABEL, que justificou seu posicionamento citando a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e a do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios. Para o Diretor, essas demandas afetam sobremaneira os sistemas estruturadores da Prefeitura, visto que as novas regras geralmente não estão completamente definidas ou estabelecidas. A crítica do Diretor guarda razoável coerência com a realidade. No que tange à Lei da Transparência, especificamente, as sucessivas alterações no cronograma de implementação do PCASP (ver Seção 3.2.2) refletem-se, obviamente, no processo de desenvolvimento e/ou adequação do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado previsto pelo Decreto nº 7.185/2010, especialmente no âmbito dos entes da Federação que ainda não dispõem de tal ferramenta tecnológica ou que tenham necessidade de adaptar os sistemas eventualmente já utilizados, como no caso da capital mineira.

Por fim, em que pese não se tratar exatamente da identificação de fatores dificultadores, dois aspectos chamaram a atenção ao longo da pesquisa. O primeiro refere-se ao fato de não existir na PBH uma equipe de servidores dedicada exclusivamente ao atual Portal de Acesso à Informação, ao contrário do que ocorre nos Portais da Transparência do Governo Federal e do Estado de Minas Gerais. Entretanto, não foi possível constatar se essa situação causou ou ainda causa impactos negativos sobre as ações municipais de transparência. O segundo trata da discussão acerca dos rumos que a PBH deve seguir para cumprir a LC nº 131/2009. O exame das ações empreendidas pela Prefeitura, a partir da publicação da Lei de Acesso à Informação e, por consequência, da criação do Portal de Acesso à Informação, trouxe à tona também um dilema vivido hoje pelos administradores da PBH. Todos os entrevistados mencionaram que, para atendimento à LAI, discute-se atualmente a necessidade da total reformulação do Portal de Acesso à Informação ou o desenvolvimento de uma nova ferramenta. Para o Secretário Adjunto, tendo em vista as novas regras da contabilidade pública e a necessidade de alimentar dados obrigatoriamente nos sistemas do Tribunal de Contas, antes de se pensar em reformular o Portal, é fundamental reformular e integrar os próprios sistemas estruturadores da PBH, em especial o SOF. O dilema atual, portanto, envolve novamente a necessidade de promover aprimoramentos na governança da PBH.

O terceiro e último objetivo específico do estudo foi atingido na Seção 7.3, na qual se analisa a transparência fiscal em Belo Horizonte, mediante a aplicação do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, a partir dos dados disponibilizados no Portal de Acesso à Informação da capital mineira no ano de 2013. Essa análise possibilitou comparar o nível de transparência das informações disponibilizadas no portal da Prefeitura de Belo Horizonte em relação aos resultados publicados, no ano de 2011, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

Das informações e resultados obtidos nesta etapa do trabalho, decorrem as seguintes análises e considerações:

- a) houve incremento no nível de transparência do ciclo orçamentário na capital mineira, no período 2011-2013, visto que o Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte passou a disponibilizar integral ou parcialmente, em 2013, informações outrora não divulgadas;
- b) o incremento de 12 pontos no Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário, em 2013, decorreu exclusivamente de alterações na pontuação das variáveis relativas à dimensão “Execução orçamentária” do Índice;
- c) houve repetição da pontuação do INESC em 37 das 51 variáveis analisadas em 2013 (em 13 casos, manteve-se a pontuação nula, e nos 24 restantes, um ponto). Por outro lado, houve aumento da pontuação em 14 variáveis da dimensão “Execução Orçamentária” (em quatro casos, a pontuação variou de zero para meio ponto, e nos dez restantes, ela foi alterada de zero para um ponto).
- d) embora o somatório da pontuação tenha aumentado de 24 para 36 pontos, o Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário não atingiu seu nível máximo, haja vista ainda existirem dados e informações incompletos, desatualizados ou mesmo não divulgados.
- e) em termos qualitativos, o valor final do Índice de Transparência do Ciclo Orçamentário saltou de 51,7 para 72,4 no período compreendido entre fevereiro de 2011 e fevereiro de 2013, datas das avaliações realizadas. Essa variação permitiu que a qualificação da transparência do ciclo orçamentário no município de Belo Horizonte evoluísse positivamente do patamar “mediocre” para o nível “razoável”, o segundo melhor.

Frisa-se, contudo, que nem todas as variáveis representativas de certo grau de opacidade da gestão fiscal da PBH (variáveis com pontuação inferior a um ponto, conforme Quadro 12, da Seção 7.3.4) encontram correlação no Decreto nº 7.185/2010, que regulamentou a Lei Complementar nº 131/2009, sendo, portanto, de divulgação facultativa por parte da Prefeitura.

Diante do exposto, é possível afirmar que, não obstante as dificuldades enfrentadas na criação e operacionalização do antigo Portal da Transparência, atualmente incorporado ao Portal de Acesso à Informação, e as falhas ainda existentes na governança do município, as ações desenvolvidas pela PBH, no período 2011-2013, propiciaram o incremento da transparência fiscal na capital mineira, em especial quanto às exigências advindas da LC nº 131/2009. Por conseguinte, em resposta ao questionamento formulado na introdução deste trabalho, conclui-se que a transparência fiscal no município de Belo Horizonte seguiu uma trajetória evolutiva positiva após a publicação da Lei da Transparência, embora haja aspectos passíveis de aprimoramento na governança municipal, visando ao pleno atendimento da citada Lei.

Importante ressaltar que o presente trabalho trata o caso particular de Belo Horizonte; logo, os resultados dele decorrentes não podem ser imediatamente generalizados. Contudo, a partir do exame das experiências de governança da União, do Governo do Estado de Minas Gerais e da Prefeitura de Belo Horizonte na construção de seus respectivos Portais de Transparência ou de Acesso à Informação, aqui apresentadas, parece crível a hipótese que os governos subnacionais, em especial os municípios de pequeno ou médio porte, não cumprirão integralmente as exigências da Lei da Transparência, exatamente por enfrentarem problemas graves de governança, tais como falhas na organização dos processos administrativos, inexistência de interoperabilidade e de integração entre os sistemas disponíveis, necessidade de mudança na cultura organizacional, alta rotatividade entre os servidores etc. Por outro lado, as limitações impostas ao estudo excluíram do exame da transparência fiscal em Belo Horizonte outros aspectos e dimensões de análise igualmente importantes, tais como a usabilidade, o *design*, a interface e os requisitos de navegabilidade do atual Portal de Acesso à Informação da PBH, a existência de consultas temáticas de interesse dos cidadãos ou a possibilidade de acesso a dados abertos nesse ambiente virtual, a mensuração da própria efetividade do citado Portal como instrumento de controle social no município etc. Essa lista exemplificativa de dimensões não analisadas demonstra, de modo inequívoco, a necessidade de aprofundar a investigação, mediante a realização de novas pesquisas, visando à melhor compreensão da realidade local no que tange ao cumprimento das exigências legais de transparência. Acredita-se, portanto, que as considerações e conclusões do presente trabalho possam contribuir para o desenvolvimento de subseqüentes pesquisas comparativas ou similares, principalmente aquelas que visem mensurar os níveis de transparência fiscal ou de acesso à informação em Belo Horizonte ou em outros entes municipais.

REFERÊNCIAS

1. ANDRADE, Adriana; ROSSETI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009;
2. ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. **Ciência da Informação**. Brasília, v. 32, n. 1, p. 17-22, jan/abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v32n1/15969.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2012;
3. ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 25 nov. 2012;
4. AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002;
5. BANCO MUNDIAL. *Governance and Development Report*. Washington: World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 10 dez. 2012;
6. BELO HORIZONTE. Decreto n. 11.244, de 23 de janeiro de 2003. Regulamenta a Lei n. 8.323, de 04 de fevereiro de 2002, que "Dispõe sobre a implantação do Serviço Integrado de Administração Financeira -SIAFI-Cidadão". **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 24 jan. 2003, Ano IX, ed. 1796. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=903921>>. Acesso em: 10 dez. 2012;
7. _____. Decreto n. 13.983, de 27 de maio de 2010. Estabelece a criação da Página “Transparência Pública”, no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte, disciplinando a divulgação de dados e informações relativos à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município, e outros conteúdos de natureza diversa, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 28 maio 2010, Ano XVI, ed. 3594. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1033189>>. Acesso em: 10 dez. 2012;
8. _____. Decreto n. 14.777, de 29 de dezembro de 2011. Altera o Decreto nº 12.282/06. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 30 dez. 2011, Ano XVII, ed. 3979. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1072392>>. Acesso em: 10 dez. 2012;

9. BELO HORIZONTE. Decreto n. 14.807, de 30 de janeiro de 2012. Altera o Decreto nº 13.983/10. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 31 jan. 2012, Ano XVIII, ed. 4001. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1074114>>. Acesso em: 10 dez. 2012;
10. _____. Lei n. 8.323, de 04 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre implantação do Serviço Integrado de Administração Financeira - SIAFI/Cidadão. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 5 fev. 2002, Ano VIII, ed. 1554. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=893324>>. Acesso em: 10 dez. 2012;
11. _____. Portaria nº 5.170, de 27 de maio de 2010. Designa representantes dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município para inserção de dados e informações relativas à execução orçamentária e financeira do Município e outros conteúdos de natureza diversa, para disponibilização na página “Transparência Pública”, bem como para responder às manifestações provenientes do canal de interação “Fale Conosco”. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 28 maio 2010. Ano XVI, ed. 3594. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1033192>>. Acesso em: 10 dez. 2012;
12. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1 (Anexo). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2011;
13. _____. Decreto n. 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. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 maio 2010, n. 100-A, seção 1, p. 1-2 (ed. extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 10 dez. 2011;
14. _____. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 maio 2012, n. 94-A, seção 1, p. 1-6 (ed. extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 10 dez. 2011;
15. _____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 dez. 2011;

16. BRASIL. Lei Complementar n. 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. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 10 dez. 2011;
17. _____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011, n. 221-A, seção 1, p. 1-4 (ed. extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 22 dez. 2011;
18. _____. Portaria CGU n. 243, de seis de junho de 2003. Constitui grupo de trabalho, no âmbito da Controladoria-Geral da União, com a finalidade de definir a estratégia de divulgação, por meio físico e eletrônico, das informações relativas às transferências de recursos federais. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jun. 2003, n. 111, seção 2, p. 2-3. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/578213/dou-secao-2-11-06-2003-pg-3/pdfView>>. Acesso em: 22 dez. 2012;
19. _____. Portaria MF nº 548, de 22 de novembro de 2010. Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 nov. 2010, n. 223, seção 1, p. 18-19. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/23312452/dou-secao-1-23-11-2010-pg-18/pdfView>>. Acesso em: 22 dez. 2012;
20. _____. Portaria STN nº 406, de 20 de junho de 2011. Aprova as Partes II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, VI – Perguntas e Respostas e VII – Exercício Prático, da 4ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 2011, n. 119, seção 1, p. 39. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/27885477/dou-secao-1-22-06-2011-pg-39/pdfView>>. Acesso em: 22 dez. 2012.
21. _____. Portaria STN nº 828, de 14 de dezembro de 2011. Altera o prazo de implementação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2011, n. 240, seção 1, p. 75. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/33206032/dou-secao-1-15-12-2011-pg-75/pdfView>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

22. CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.
23. FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Além da Transparência: *Accountability* e Política da Publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, 2011
24. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. 7. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006;
25. JARDIM, José Maria. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS, 1999. Caderno de textos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. 21p. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/o_acesso__informa_o_arquivstica_no_brasil.pdf>. Acesso em: 03 maio 2012;
26. McGEE, James; PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da Informação**: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. 21 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1994.
27. MINAS GERAIS. Decreto n. 45.795, de 05 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Controladoria-Geral do Estado - CGE. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 6 dez. 2011, p. 3, col. 1. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45795&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
28. _____. Decreto n. 45.969, de 24 de maio de 2012. Regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 25 maio 2012, p. 1, col. 1. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45969&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
29. _____. Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 21 jan. 2011, p. 1, col. 1. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
30. _____. Resolução SEPLAG n. 40, em 18 de julho de 2008. Estabelece diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação de serviços públicos, na Internet dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/category/8-2008?start=20>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

31. MINAS GERAIS. Resolução SEPLAG n. 51, de 24 de julho de 2009. Altera a Resolução SEPLAG n.º 40, de 18 de julho de 2008, que estabelece diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação de serviços públicos, na Internet dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/category/9-2009?start=40>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
32. _____. Resolução SEPLAG n. 72, de 27 de novembro de 2003. Estabelece diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração dos sítios de informação de serviços públicos, na Internet dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/category/3-2003?start=60>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
33. _____. Resolução SEPLAG n. 79, em 20 de setembro de 2012. Estabelece diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação de serviços públicos, na Internet dos Órgãos e entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/legislacao/resolucoes/category/12-2012?start=60>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
34. NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000:** entendendo a lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. Brasília, jul. 2001. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2012;
35. O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998.
36. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012;
37. _____. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. 2000. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm>. Acesso em: 12 dez. 2012.
38. ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2012;
39. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=4>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

40. PINHO, José Antônio G. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 43(6): 1343-1368, nov./dez. 2009
41. PÓ, Marcus Vinícius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *RAP, Revista de Administração Pública*, vol. 40, n. 4: p. 679-98, jul./ago., 2006.
42. RAMOS, Sérgio. Manual de Tecnologias da Informação e Comunicação e OpenOffice.org. In: AFONSO, Adriano (org.). 2. ed. Lisboa, ANJAF – Associação Nacional para Acção Familiar, 2010. Disponível em: <http://www.openoffice.org/pt/help/manual_tic_2ed.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012;
43. REGINATO, Luciane; NASCIMENTO, Auster Moreira. **Um estudo de caso envolvendo *Business Intelligence* como instrumento de apoio à Controladoria**. *Revista Contabilidade & Finanças*. São Paulo: USP, Jun. 2007, vol. 18, p. 69-83. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v18nspe/a07v18sp.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2013;
44. RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; DUFLOTH, Simone Cristina. **Contribuições dos Portais de Governo para Transparência e Controle Social**. *Revista Pensar BH/Política Social*. Belo Horizonte: PBH, 2009, n. 24.
45. SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999.
46. SORDI, José Osvaldo de. **Administração da Informação: fundamentos e práticas para uma nova gestão do conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2008.
47. VALE, Paulo Henrique Macedo; DUFLOTH, Simone Cristina. **Políticas Públicas de Governo Eletrônico: quando poderemos falar de governança eletrônica?**. *Revista Pensar BH/Política Social*. Belo Horizonte: PBH, 2006, n. 16.
48. VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. Portal da Transparência. **In Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2007.