

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

NATHÁLIA DINIZ GARROS

ESTUDO DO GRAU DE ADERÊNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E À
LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES COM MAIS
DE 50 MIL HABITANTES

São Luís
2021

NATHÁLIA DINIZ GARROS

ESTUDO DO GRAU DE ADERÊNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E À
LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES COM MAIS
DE 50 MIL HABITANTES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Contábeis, da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Me. Sávio Roberto Rodrigues Maia

São Luís

2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Garros, Nathália Diniz.

Estudo do grau de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à informação dos municípios maranhenses com mais de 50 mil habitantes / Nathália Diniz Garros. - 2021.

54 p.

Orientador(a): Sávio Roberto Rodrigues Maia. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

1. Lei de Acesso à Informação. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Portais eletrônicos. 4. Transparência. I. Maia, Sávio Roberto Rodrigues. II.Título.

NATHÁLIA DINIZ GARROS

ESTUDO DO GRAU DE ADERÊNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E À
LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES COM MAIS
DE 50 MIL HABITANTES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Contábeis, da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

São Luís - MA, ____ de _____ de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Sávio Roberto Rodrigues Maia (orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Ma. Poliane Mendes Gonçalves Chagas
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Esp. José de Ribamar Marques Coimbra
Universidade Federal do Maranhão

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, como tudo na minha vida; e aos meus pais, por todo amor e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela força concedida para que eu pudesse superar os obstáculos ao longo do curso.

Aos meus pais, Nesildo e Ana Cristina, por todos os esforços feitos para que eu pudesse chegar até aqui. Devo a eles tudo o que sou.

Agradeço também aos meus irmãos Nayane e Nadson, pela paciência e compreensão durante o desenvolvimento do meu TCC.

Ao meu companheiro, Carlos Nogueira, por entender a minha ausência e me apoiar nesse período.

Aos amigos que conquistei ao longo do curso, pelo carinho e incentivo, em especial a Bruno Galvão, Marilya Serra, Renan Chaves e Victor Miranda.

Agradeço de forma especial ao meu orientador, o professor Sávio Maia, pela paciência, direcionamento e apoio.

Aos demais professores, por todo conhecimento compartilhado, que contribuíram de forma essencial para o meu processo de formação profissional.

A todos aqueles que colaboraram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

"Para conhecer os homens, torna-se indispensável vê-los agir." (Rousseau)

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dentre outras, normatiza sobre a transparência da gestão fiscal, o que inclui a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito federal e dos municípios; e a Lei de Acesso à Informação (LAI) sobre a regulamentação do acesso à informação. Este trabalho tem como escopo identificar o grau de transparência dos municípios do Estado do Maranhão com população superior a 50 mil habitantes, com base na conformidade destes em relação a LRF e a LAI. Para o cálculo desses índices são verificados a presença de indicadores de conformidade retirados das duas leis com objetivo de verificar o grau de aderência dos portais eletrônicos das prefeituras municipais dos 22 municípios estudados à LRF e à LAI. A coleta dos dados ocorreu nos meses de março e abril de 2021. A metodologia utilizada é descritiva quanto aos objetivos, de caráter bibliográfica e documental quanto aos procedimentos técnicos e possui uma abordagem quantitativa, sendo este trabalho uma replicação do estudo feito por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) nos municípios do Rio Grande do Sul. Os resultados encontrados apontam que o cumprimento das principais leis que tratam sobre a transparência no setor público nos municípios do Estado do Maranhão ainda está longe do ideal, pois muitos indicadores, quando encontrados, não estavam presentes em sua totalidade ou de forma tempestiva. Em relação a transparência por mesorregião geográfica, é observado que a mesorregião Sul maranhense é a que apresenta um maior Índice de Conformidade Geral Médio (80%), sendo os menores índices encontrados nas mesorregiões Centro e Leste maranhense, ambas com um Índice Geral de Conformidade Médio de 70%. Percebe-se também que os municípios atendem mais frequentemente as obrigatoriedades da Lei de Acesso à Informação do que as da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os indicadores da LRF menos encontrados nos portais eletrônicos são: a prestação de contas, o parecer prévio, a divulgação das datas das reuniões quadrimestrais para avaliação de metas fiscais, e o incentivo à participação popular e audiências públicas na elaboração do PPA, LDO e LOA. Em relação as exigências da LAI, os indicadores menos atendidos são: a informação transparente e de fácil compreensão, as informações quanto às competências, e aquelas gerais, para o acompanhamento de obras e programas. Dessa maneira, entende-se que é necessária uma maior fiscalização dos municípios em relação ao cumprimento da legislação que trata sobre transparência, tendo em vista a importância desta para o controle social e consolidação do processo de *accountability*.

Palavras-chave: Transparência. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Acesso à Informação. Portais eletrônicos.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (LRF), among others, regulates the transparency of tax management, which includes the budgetary and financial execution of the Union, the States, the Federal District and the municipalities; and the Access to Information Law (LAI) on the regulation of access to information. This work aims to identify the degree of transparency of the municipalities of the State of Maranhão with a population greater than 50 thousand inhabitants, based on their compliance with the LRF and LAI. For the calculation of these indices, the presence of compliance indicators taken from the two laws is verified in order to verify the degree of adherence of the electronic portals of the municipal governments of the 22 municipalities studied to the LRF and the LAI. Data collection took place in March and April 2021. The methodology used is descriptive in terms of objectives and bibliographic and documentary in terms of technical procedures, with a quantitative approach, this work being a reapplication of the study by Vieira, Bianchi and Kronbauer (2017) in the municipalities of Rio Grande do Sul. The results found indicate that compliance with the main laws dealing with transparency in the public sector in the municipalities of the State of Maranhão is still far from ideal, as many indicators, when found, were not present in their entirety or in a timely manner. Regarding the transparency by geographic mesoregion, it is observed that the southern mesoregion of Maranhão is the one with the highest Average General Conformity Index (80%), with the lowest indexes found in the Central and Eastern mesoregions of Maranhão, both with an Average General Conformity Index of 70%. It is also noticed that the municipalities more often meet the requirements of the Access to Information Law than those of the Fiscal Responsibility Law. The LRF indicators least found on the electronic portals are: accountability, prior opinion, disclosure of the dates of the quarterly meetings for the assessment of fiscal targets, and the encouragement of popular participation and public hearings in the preparation of the PPA, LDO and LOA. Regarding the requirements of LAI, the least attended indicators are: transparent and easy to understand information, information on skills, and general information for monitoring works and programs. In this way, it is understood that there is a need for greater inspection of municipalities in relation to compliance with legislation dealing with transparency, in view of its importance for social control and consolidation of the accountability process.

Keywords: Transparency. Fiscal Responsibility Law. Access to Information Law. Electronic portals.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Municípios da amostra divididos por Mesorregião	28
Quadro 2 — Indicadores de Conformidade da LRF.....	29
Quadro 3 — Indicadores de Conformidade da LAI	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Amostra da pesquisa	27
Tabela 2 — Estatística descritiva da amostra.....	33
Tabela 3 — Índice de Conformidade da Mesorregião do Norte Maranhense.....	35
Tabela 4 — Índices de Conformidade Mesorregião Oeste Maranhense	36
Tabela 5 — Índices de Conformidade Mesorregião Leste Maranhense	37
Tabela 6 — Índices de Conformidade Mesorregião Centro Maranhense	38
Tabela 7 — Índices de Conformidade Mesorregião Sul Maranhense.....	38
Tabela 8 — Conformidade por indicador da LRF por mesorregião.....	40
Tabela 9 — Conformidade por indicador da LAI por mesorregião	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
EBT	Escala Brasil Transparente
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RS	Rio Grande do Sul
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
TCE	Tribunal de Contas Do Estado
TCU	Tribunal de Contas Da União
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Objetivos	14
1.1.1	Objetivo Geral	14
1.1.2	Objetivos Específicos	14
1.2	Justificativa	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	Accountability e transparência no setor público	16
2.1.1	Accountability governamental.....	16
2.1.2	Transparência governamental.....	17
2.1.3	Transparência nos Portais Governamentais.....	19
2.2	Aspectos legais da transparência no brasil	20
2.2.1	Lei de Responsabilidade Fiscal	20
2.2.2	Lei de Acesso à Informação	22
2.3	Estudos anteriores	23
3	METODOLOGIA	26
3.1	Caracterização da pesquisa	26
3.2	Fonte de dados e delimitação da pesquisa	27
3.3	Coleta de dados	29
3.4	Forma de análise dos dados	31
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	33
4.1	Análise geral da amostra	33
4.2	Análise de conformidade por mesorregião	35
4.3	Análise de conformidade por indicador	40
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
5.1	Limitações da pesquisa e recomendações futuras	48
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o conceito de uma governança eficiente parece estar ligado ao de transparência (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013). No setor público, sobretudo, onde se espera que os governantes retribuam as expectativas neles depositadas é imprescindível que haja mecanismos capazes de tornar possível o acompanhamento da destinação dos recursos por parte da sociedade.

A *accountability* também vem ganhando destaque no Brasil, não só no setor privado como também na esfera pública. Neste último, adquire importância por meio do dever intrínseco de responsabilização dos entes públicos, bem como da prestação de contas dos seus atos perante os cidadãos, que se encontram incluídos em suas premissas.

O princípio da transparência é fundamental para a prática da *accountability*, pois permite à administração pública prestar contas de suas ações e consolidar sua legitimidade perante a sociedade. Este mesmo princípio serve para aproximar os cidadãos do governo ao permitir que a população tenha acesso a informações referentes a utilização dos recursos públicos, contribuindo assim para o exercício da cidadania e do controle social.

Nessa perspectiva, torna-se importante observar o cumprimento da legislação no que diz respeito ao cumprimento das políticas voltadas para a governança com base na transparência por parte dos órgãos públicos. No Brasil, as principais leis relacionadas à transparência são a LC 101/2000 e a LC 12.527/2011, conhecidas, respectivamente, como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação (LAI).

A LRF, com sua posterior alteração pela LC 131/2009, trouxe a obrigatoriedade da divulgação de informações orçamentárias e financeiras nos meios eletrônicos, constituindo assim como forma de assegurar a transparência na administração pública. Por sua vez, a LAI, com base na CF, trouxe consigo um mecanismo que visa regular e garantir o acesso à informação, possibilitando a transparência e controle social.

Com a necessidade da ampliação dos meios para comunicar essas informações da administração pública aos interessados, surgem então os portais eletrônicos governamentais. Segundo Diniz (2009), estes constituem instrumentos de transparência, capazes de fomentar a participação e controle popular e permitirem a interação entre a sociedade e os seus governantes.

Por meio da análise da literatura, é possível verificar que já foram realizados uma grande variedade de estudos sobre a transparência dos portais eletrônicos dos sítios públicos. Esses trabalhos são feitos como uma forma de verificar se, de fato, ocorre o cumprimento do previsto na legislação, no que concerne à prestação de contas e transparência.

Diante do exposto, tendo em vista o cenário atual, onde se faz presente cada vez mais a necessidade do cumprimento dos mecanismos que possibilitem a transparência, e no intuito de se disponibilizar um panorama para sociedade maranhense sobre nível de aderência dos portais eletrônicos das prefeituras municipais no que tange a transparência no setor público, chega-se a seguinte questão:

Qual o grau de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação, em relação a transparência, nos municípios maranhenses, com mais de 50 mil habitantes?

Dessa forma, a presente pesquisa é estruturada em cinco capítulos. O primeiro contempla a fase introdutória, abordando toda a contextualização do que será apresentado; o segundo apresenta o referencial teórico, no qual foram abordados os conceitos e as definições relacionados ao tema; o terceiro é reservado à demonstração da metodologia da pesquisa; o quarto dedica-se à apresentação e análise dos resultados e o quinto capítulo é destinado para as considerações finais.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é identificar o grau de transparência dos portais eletrônicos das prefeituras dos municípios maranhenses com mais de 50 mil habitantes, por meio do grau de aderência destes à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de acesso à Informação.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Apresentar a LC 101/2000 (com alteração dada pela LC 131/2009) e a LC 12.527/2011 como marcos legais de transparência no Brasil;
- Examinar a divulgação dos indicadores de conformidade nos portais eletrônicos dos municípios maranhenses;

- Encontrar os índices de transparência dos municípios por mesorregiões e por indicador.

1.2 Justificativa

No cenário atual, com a globalização e a valorização do acesso à informação, a transparência, sobretudo no setor público, torna-se uma ferramenta indispensável para uma gestão eficiente. A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos anos 2000, e da Lei de Acesso à Informação, em 2011, consolidou, por assim dizer, o cumprimento da transparência na Administração Pública.

A LRF, com sua alteração pela LC 131/2009, estabeleceu mecanismos facilitadores do controle social, ao exigir a divulgação de relatórios de execução financeira e orçamentária em tempo real por parte dos órgãos públicos em seus portais eletrônicos. Por ser um marco legal de grande importância no país, a transparência de uma gestão, está em grande parte ligada ao seu atendimento a essa lei. Por sua vez, a Lei de Acesso à Informação, implementada em 2011, sugeriu a regulamentação do acesso às informações de interesse público por parte da sociedade, colaborando como o processo de *accountability* e do controle social, por meio da publicidade e da transparência dessas informações, inclusive em meios eletrônicos.

Sendo assim, o presente estudo busca estudar o índice de Transparência dos portais das prefeituras dos municípios maranhenses com mais de 50 mil habitantes, com base no grau de aderência destes ao que é exigido nas Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação. A escolha da amostra da pesquisa levou em consideração, na escolha dos municípios, o número de habitantes, por estes terem que cumprir as mesmas exigências perante a lei, permitindo uma maior homogeneidade na pesquisa.

A relevância deste trabalho se dá pela oportunidade de permitir uma contribuição para a literatura regional a respeito do tema, bem como possibilitar o levantamento de debates a respeito da utilização dos meios eletrônicos como ferramentas úteis para a transparência da administração dos recursos públicos, contribuindo assim com um melhor atendimento destes serviços à população.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para o desenvolvimento do tema da pesquisa, nesta seção é apresentada a estrutura conceitual dos tópicos: *Accountability* e Transparência; Aspectos legais da transparência no Brasil; e Estudos Anteriores.

2.1 *Accountability* e transparência no setor público

2.1.1 *Accountability* governamental

Não há tradução exata na língua portuguesa para "*accountability*". Campos (1990) já citava em sua obra as dificuldades de se traduzir não só o termo, mas de aplicar os preceitos deste na cultura brasileira. A tradução mais aproximada conforme a literatura seria de "prestação de contas", porém mais do que apenas isso, remete ao dever intrínseco de assumir as responsabilidades. Dentro da administração pública, pode-se perceber que a *accountability* está relacionada às práticas de governança atualmente defendidas.

[...] um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes. (ROCHA, 2011, p. 84).

Em outras palavras, a *accountability* implica em obrigação, responsabilidade e controle. Quem detém o poder precisa sentir a obrigação de se responsabilizar pelas suas ações, prestando conta delas. Dessa forma, torna-se possível o controle dessas ações, possibilitando a concretização da democracia e a aproximação do cidadão para com os seus representantes.

Conforme Fonseca (2016), a obrigação de prestar contas do agente público tanto pode ocorrer em relação a outro agente público, isto é, no mesmo nível, a chamada *accountability* horizontal; como pode surgir do agente público para com os governados, sendo então chamada de *accountability* vertical. A existência desta última, por sua vez, é essencial para a consolidação de uma sociedade democrática, uma vez que sendo o povo o detentor da soberania, são necessários meios que permitam este controlar aqueles que escolhe para o representar.

Campos (1990) afirma que o interesse pelo *accountability* decorre do aumento dos valores democráticos de uma nação. Afirmando ainda que somente existe *accountability*

quando o cidadão se torna consciente de seu papel como agente de mudanças de onde se encontra inserido, deixando de lado a visão do Estado como tutor.

Segundo Ferreira Di Marco (2019), a obrigação de prestar contas pelo governo, transparência na gestão, e a participação do cidadão por meio do controle social são as principais exigências para que a *accountability* possa ser efetivada. O controle é a peça-chave na implementação da *accountability*, pois este que permite que o processo de responsabilização ocorra. De fato, a *accountability* só se torna possível por meio do controle. A transparência está ligada a este na medida que só podemos controlar aquilo que conhecemos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Vale ressaltar que os conceitos de *accountability* e transparência são diferentes. Pinho (2012) ressalta que o conceito que envolve a *accountability* é mais amplo, pois não envolve somente a prestação de contas e a publicidade das ações governamentais, mais também a existência de um controle da administração pública que permita responsabilizar os agentes públicos, gerando sanções ou incentivos para estes, de acordo com suas atividades.

Segundo Coelho (2018), embora a transparência seja uma condição necessária, não é, por si só, suficiente para uma maior *accountability*. Contudo, conforme defendido por Zuccolotto e Teixeira (2019), é certo que a transparência das informações públicas é uma etapa fundamental para a concretização do processo desta. É neste contexto que se acendem os debates sobre a importância da transparência para o processo de *accountability* no Brasil, e consequentemente, o fortalecimento do regime democrático e das práticas de boa governança.

De modo geral a transparência, ao permitir a divulgação e compreensão das informações públicas, garante, de certo modo, que a prestação de contas ocorra, sendo que ao mesmo tempo que permite aos gestores demonstrar a responsabilidade para com os governados, permite aos cidadãos se sentirem responsáveis pelo acompanhamento da gestão, tendo um papel fundamental para a implementação da *accountability* e da concretização de um regime democrático.

2.1.2 Transparência governamental

A transparência tem um papel de destaque por permitir um fluxo informações que permite aos cidadãos interagirem com o Estado. Esta pode ser entendida como uma forma de manter o controle do povo sobre os atos dos agentes públicos, garantindo assim o principal

pressuposto do regime democrático contemporâneo: de que as ações do estado devem emanar ou serem transmitidos ao povo, os reais detentores do poder político (CUNHA FILHO, 2018).

Conforme Gomes, Amorim e Almada (2018), "Quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado." A transparência, portanto, implica na disponibilização das informações governamentais da maneira mais completa e tempestiva possível ao público, de forma que possa promover a participação social na governança pública (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013).

Silva (2017) afirma que a transparência não se limita apenas a divulgação das informações, mas que se preocupa com a qualidade e objetivo das informações divulgadas, que, obrigatoriamente, devem permitir a análise pelos chamados *stackholders*. Dessa forma, a transparência pressupõe a publicidade, pois deve transmitir a mensagem com clareza, permitindo sua compreensão.

Podemos considerar também que "Há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo" (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018). Tendo isso em vista, pode-se dizer que para a existência da transparência ocorrer é necessário que a informação divulgada seja capaz de passar por algum tipo análise.

Portanto, além de viabilizar a deliberação, a transparência atuaria como instrumento de limitação do exercício do poder político, na medida em que ela constrange os agentes políticos a atuar dentro dos limites instituídos por seus representados. Ela seria assim um importante instrumento de concretização do constitucionalismo ou do princípio do exercício limitado do poder (CUNHA FILHO, 2018, p. 882).

A transparência é também uma importante ferramenta de controle das ações políticas, que força os agentes públicos a agirem de acordo com a legislação. Dessa forma a transparência acaba por contribuir para a redução da corrupção e ineficiência dentro do estado, além de fomentar o desenvolvimento de uma cultura de comprometimento que objetiva a melhoria das políticas e programas dentro do setor público.

A transparência é fundamental para a existência de uma sociedade democrática, sendo uma exigência comum destas. Segundo Silva (2017), é entendido que para a existência da plena democracia são necessários meios que permitam à população ser capaz de cobrar da administração pública a responsabilidade pelas suas atividades desenvolvidas. Bliacheriene,

Ribeiro e Funari (2013) definem a criação de mecanismos que possibilitem a cobrança e responsabilização das ações dos gestores governamentais, como práticas de *accountability*.

Os governos devem mobilizar os cidadãos para que se engajem no debate público, opinem e contribuam para uma governança mais responsiva, inovadora e efetiva. [...] Só há transparência quando há: acesso livre e facilitado ao dado ou à informação (publicidade); inteligibilidade do dado ou informação acessada e intangibilidade possível com o dado ou informação disponível (transparência) (BLIACHERIENE, 2013, p. 9)

Atualmente, pode-se perceber no país a promoção e a busca pela transparência, a participação do cidadão, a *accountability* e a inserção cada vez maior da tecnologia e informação (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013). É em decorrência desse processo que surgem os chamados portais governamentais, visando o incentivo à transparência, e a promoção da *accountability*.

2.1.3 Transparência nos Portais Governamentais

Diniz, Pontes e Pinheiro (2020) informam sobre a utilidade da internet para a transparência na Gestão Pública, classificando-a como um veículo de participação popular, que ajuda a satisfazer a necessidade progressiva da população de informações governamentais.

Um dos objetivos da transparência é proporcionar uma aproximação entre estado e sociedade. As tecnologias de Informação e Comunicação, chamada de TIC's, podem ser definidas como toda tecnologia que trata a informação e facilita o processo de comunicação. Desse modo, da aliança entre as TIC's e o setor público, espera-se que ocorra um aperfeiçoamento dos serviços de informação voltados para o cidadão (DINIZ; PONTES; PINHEIRO, 2020).

Ao fomentar maior transparência e interação do governo com a sociedade, os portais expandem o espaço para o exercício da prática democrática e da cidadania. Portanto, os portais eletrônicos governamentais podem ser considerados como locais de interação dos cidadãos com os governantes, favorecendo a formação de um ambiente coletivo de decisão e diálogo (DINIZ, 2015, p. 92).

A transparência, além de permitir a publicidade das informações, permite que a sociedade, de forma geral, supervisione e a interaja com o governo. Como resultado, possibilita a origem de uma relação em que os governados possam participar e influenciar as ações do estado. É nesse contexto que surgem os portais governamentais como recursos úteis para a

eficiência da gestão pública. Consequentemente, ao mesmo tempo que contribuem para a publicidade das informações, e do processo de *accountability*, favorecem também o aspecto democrático da gestão, fornecendo meios que auxiliem no acompanhamento e participação da sociedade na administração pública.

Segundo Pinho (2012), visando fortalecer o processo de prestação de contas e consequentemente o *accountability*, foram criados, no Brasil, vários portais governamentais na internet. Aliando a tecnologia da informação à transparência no setor público, foram instituídos pelo governo federal os portais de transparência. Estes servem como facilitadores para o cumprimento dos dispostos na lei 131/2009, por meio da livre divulgação das informações contábeis e financeiras da gestão pública, funcionando como canais de acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos.

2.2 Aspectos legais da transparência no brasil

Sendo um desdobramento do princípio da publicidade, a transparência encontra-se implícita na CF brasileira. Como assunto complexo e de grande utilidade para o conceito de governança e *accountability* no setor público, logo se tornou necessária a criação de instrumentos legais para regulamentar e fiscalizar o cumprimento desta. Segundo Cunha Filho (2018), ocorreu, ao longo dos anos, um grande aumento do número de legislações acerca do acesso à informação, demonstrando um certo consenso sobre a importância da transparência como fomentadora do processo de *accountability*.

Dentre as principais leis que tratam acerca da transparência no setor público, se destacam a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, e a Lei de Acesso à Informação, de 2011. A primeira se refere em sua maioria a transparência da gestão fiscal no setor público, com fortes elementos de *accountability*, e a segunda reforça o princípio da publicidade, e assegurando ainda mais a transparência da gestão pública.

2.2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

Tendo como referência a experiência do FMI, e de países como Nova Zelândia e Estados Unidos, foi elaborada no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal, também conhecida como LRF (NASCIMENTO; DEBUS, 2001). Esta, por sua vez, trouxe mudanças significativas para a

forma como as finanças públicas eram encaradas no Brasil ao promover a prática da responsabilidade fiscal.

A LRF surgiu da carência de se ter, na legislação, um mecanismo regulatório que estabelecesse limites e restrições orçamentárias no trato com os recursos públicos. Desta forma, essa LC acaba sendo instaurada em decorrência da necessidade de uma administração pública fiscal responsável, e que também permitisse o exercício da democracia.

Alcançando a União, estados, municípios e seus órgãos indiretos, a LRF estabelece, para a prática da gestão fiscal, objetivos como: planejamento fiscal, limites para os gastos públicos, normas para o endividamento, incentivo à transparência e à participação popular, além de punições para aqueles que descumprirem essas prerrogativas. Para o cumprimento da responsabilidade na gestão fiscal, tornam-se imprescindíveis as ações planejadas e transparentes (BRASIL, 2000). Segundo Nascimento e Debus (2001), estas podem ser definidas como aquelas que são concebidas utilizando-se de prévio conhecimento, tendo como características a legitimidade das ações e a consolidação da democracia.

A participação da sociedade na elaboração de planos e diretrizes orçamentárias como a PPA, LDO e LOA, foi assegurada pela LRF, bem como o acompanhamento por meio da ampla divulgação dos relatórios financeiros e fiscais por ela instituídos. Ambas as condições podem ser consideradas fatores determinantes da transparência promovidos por esta LC.

Além do planejamento na administração pública, e da responsabilização instituída aos gestores, a LRF traz a obrigação da prestação de contas aliada e da transparência, proporcionando o controle das ações governamentais (SALLES e MARTINS, 2014). Tendo em vista a necessidade destes para o cumprimento da LRF, pode-se dizer que esta pode ser vista como um mecanismo que reforça a prática da transparência e sobretudo da *accountability* no Brasil.

A ampliação dos mecanismos de garantia do controle popular foi reforçada pela alteração da LRF pela LC n° 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, que estabeleceu a disponibilização em tempo real, nos meios eletrônicos, das informações públicas relativas à execução orçamentária e financeira, bem como a adoção de um sistema integrado com padrões de qualidade determinados pela União (BRASIL, 2009).

A possibilidade de disponibilização *online* dos dados de interesse público possibilita um maior controle social das finanças estatais, conferindo ao cidadão a oportunidade, nunca vista anteriormente, de conhecer as despesas e receitas do Estado e os atos administrativos realizados, discutir e interagir com o poder público, bem como controlar as atividades em andamento e a gestão dos recursos públicos. As novas

tecnologias possibilitam, ainda, a mobilização e a participação dos cidadãos de forma mais ampla e não mais restrita à esfera local, devido à diminuição das barreiras de tempo e espaço. (Salles e Martins, 2014. p. 242)

Dessa forma, com a obrigatoriedade da divulgação das informações referentes a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos, torna-se possível a mensuração do cumprimento da LRF, através do monitoramento da presença dos instrumentos de transparência nos portais dos órgãos públicos sujeitos a essa legislação. Posteriormente, a Lei de Acesso à informação surgiu para regulamentar o acesso a essas informações.

2.2.2 Lei de Acesso à Informação

O inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, afirma que é direito de todos o acesso à informação dos órgãos públicos, seja ela de interesse particular, coletivo ou geral, com exceções daquelas consideradas sigilosas (Brasil, 1988). A LAI, como é chamada, regula o que está disposto na CF ao estabelecer as diretrizes para o acesso à informação no Brasil.

Bliacheriene, Ribeiro e Funari (2013, p. 9) afirmam que “O Estado é apenas o guardião da informação pública. O dono da informação pública é o cidadão. Assim, são desnecessárias justificativas prévias de acesso aos dados e [...] a negativa de fornecimento pelo Estado deve ser justificada.” Brocco et al. (2018, p. 144) por sua vez, declara que “O acesso à informação é um direito do cidadão e um dever do Estado.”

Desse modo é entendido que a LAI é uma consolidação ou normatização do acesso à informação, que regula e garante o cumprimento do direito à informação garantido a todo cidadão. O cidadão é detentor do direito à informação, e esta deve ser a ele facilitada. A legislação menciona que somente em algumas situações este acesso pode ser negado, como no caso das informações consideradas sigilosas. É importante mencionar o fato de que, assim como na LRF, existem sanções previstas para aqueles que deixarem de cumprir as prerrogativas da LAI.

Estão sujeitas às determinações da Lei de Acesso à Informação todos os órgãos públicos ligados à Administração direta, englobando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as demais entidades controladas direta ou indiretamente Pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dita o parágrafo único do art. 1º da mesma lei (BRASIL, 2011). É importante frisar, porém, que cabe aos entes federativos, obedecendo as normas gerais da LAI, definirem regras específicas em suas legislações.

Para assegurar os preceitos da LAI, além dos princípios básicos da administração, são instituídas as seguintes diretrizes:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 - II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 - III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 - IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 - V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.
- (BRASIL, 2011, art. 3)

Por conseguinte, é despreendido da LAI a observância ao princípio da publicidade como sendo a regra geral norteadora, bem como da ampla divulgação das informações pertinentes à sociedade no que tange ao setor público. A importância da transparência, bem como o papel das tecnologias da informação como aliada ao controle social também são preocupações constatadas na LAI.

2.3 Estudos anteriores

Este tópico tem o intuito de mostrar diferentes estudos, feitos a respeito do tema com diferentes abordagens e técnicas de coletas e análise de dados que os pesquisadores utilizaram. A partir disso, optou-se por replicar e adaptar o estudo feito por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), pela abrangência das Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, que tratam sobre a transparência.

O trabalho de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), buscou estabelecer o grau de transparência dos portais eletrônicos dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, com mais de 50 mil habitantes, através do descobrimento de diferentes índices de transparência. Estes foram encontrados por meio da avaliação da presença de indicadores criados com base nas exigências da LRF e da LAI. Os resultados obtidos possibilitaram perceber que boa parte do que é pedido pela legislação não é cumprido, havendo falhas também em relação a tempestividade e clareza das informações divulgadas.

Ferreira et al. (2014) objetivaram em seu trabalho identificar se as prefeituras das capitais e principais municípios da região sudeste utilizavam os portais eletrônicos para atenderem aos requisitos legais da LC nº131/2009, no tocante ao *accountability* da gestão pública municipal. O estudo tinha como amostra os portais eletrônicos dos 16 municípios da região sudeste, que compreendia cerca de 36% da população da região. Os resultados obtidos

demonstraram que houve, ao longo do tempo, um aumento na utilização desses portais no processo de prestação de contas, porém, apontou falha no comprometimento por parte dos gestores e órgãos fiscalizadores, mesmo nos municípios mais populosos.

Brocco et al. (2018), sob outra perspectiva, estudaram quais fatores poderiam explicar o nível de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul com base em índices baseados na LRF e na LAI. Em seu estudo, foram considerados os municípios com mais de 50 mil habitantes, num total de 43. Após uma análise descritiva foi apurado o nível de transparência e posteriormente confrontadas com as variáveis presentes na literatura que tem impacto sobre esta. Os resultados apontaram que o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal foi o único fator com relevância significativa em relação à transparência.

Por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva, com uma abordagem qualitativa, Ferreira Di Marco (2019) estudou os 42 municípios sedes das Regiões de Governo do Estado de São Paulo, incluindo sua capital, por meio da aplicação de questionários junto às cidades que possuem Observatórios Sociais e da avaliação dos portais eletrônicos através de um instrumento elaborado pelo Instituto ETHOS, com objetivo de verificar se eles cumprem com os requisitos da LRF e LAI no que diz respeito ao *accountability* local. Os resultados obtidos demonstraram que, por mais que os portais se mostrem ferramentas com perspectivas de se tornarem úteis aos interesses sociais, existe um baixo comprometimento dos gestores em relação a eles.

Diniz, Pontes e Pinheiro (2020) tinham como objetivo do seu estudo, evidenciar a relação entre a transparência digital dos portais eletrônicos dos municípios cearenses com seus indicadores políticos, sociais e econômicos, por meio da análise das informações e serviços dispostos em seus sites. Utilizando 64 indicadores, essa pesquisa quantitativa chegou à conclusão que apenas alguns indicadores, como a inclusão digital, o PIB per capita e a receita de transferências correntes sobre receitas correntes demonstraram ter influência na transparência desses sites.

Franke et al. (2020) buscaram avaliar em seu estudo, por meio da EBT, criada pela CGU, o nível de transparência dos portais eletrônicos das 25 prefeituras integrantes do COREDE Missões. Neste trabalho, um comparativo com pesquisas anteriores foi estabelecido, utilizando uma metodologia da CGU. Os dados coletados de junho a julho de 2018 evidenciaram uma melhora significativa dos níveis de transparência dos portais eletrônicos dos municípios investigados em relação ao período anterior, que compreendia o período de 2016 a 2018. Por

outro lado, os municípios estudados mostraram não ter estrutura de atendimento apropriada para as solicitações dos cidadãos.

Duarte et al. (2020), com base nos mesmos indicadores utilizados por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), analisaram o grau de adesão a LRF e LAI nos 52 municípios que compõe o estado de Rondônia, examinando se havia alguma característica que influenciasse o nível de transparência, como mesorregião, número de habitantes ou poder econômico. Os resultados apontaram a alta adesão dos municípios rondonienses à legislação abordada, e mostraram não haver ligação entre o nível de transparência e as características mencionadas.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da pesquisa

A presente pesquisa é a replicação do estudo feito por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) e será categorizada conforme o entendimento da obra de Raupp e Beuren (2006), que delinea as pesquisas aplicáveis à contabilidade em três categorias, sendo elas: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema. Dessa forma, esta pesquisa pode ser definida como descritiva, bibliográfica e documental, e quantitativa.

Conforme Gil (2002, p. 42), “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Dessa forma, quanto aos objetivos, este estudo pode ser classificado como descritivo, pois visa determinar o nível de transparência dos municípios maranhenses por meio da conformidade dos portais destes à legislação.

Em relação aos procedimentos, esta pesquisa pode ser definida como documental. Gil (2002) informa que esta classificação está relacionada com a forma que se dá o andamento da pesquisa e como são coletados os dados. Segundo Raupp e Beuren (2006), as pesquisas documentais lidam com documentos que ainda não receberam tratamento aprofundado ou que ainda poderão ser reformulados de acordo com os objetivos da pesquisa. Os dados coletados para a realização deste trabalho serão obtidos das páginas eletrônicas das prefeituras dos municípios estudados, atendendo, assim, aos requisitos de uma pesquisa documental.

De acordo com Cervo e Bervian (1983) a pesquisa bibliográfica é necessária quando se busca adquirir conhecimento sobre determinado assunto a partir de trabalhos já existentes (apud Raupp e Beuren, 2006). Dessa forma, a presente pesquisa, por usar de trabalhos anteriores relacionados ao tema, e ser a replicação de um artigo feito anteriormente, também tem classificação bibliográfica. Raupp e Beuren (2006), sobre a pesquisa bibliográfica, argumentam ainda:

O estudante, na elaboração do trabalho monográfico, sempre se valerá desse tipo de pesquisa, notadamente por ter que reservar um capítulo do trabalho para reunir a teoria condizente com seu estudo, normalmente chamado de revisão de literatura ou fundamentação teórica. (Raupp e Beuren, 2006, p. 87).

No que diz respeito à classificação quanto à abordagem do problema, esta pesquisa pode ser caracterizada como quantitativa pois buscará definir, com base na adoção de procedimentos estatísticos, os níveis de atendimento a legislação referente a transparência na gestão municipal.

3.2 Fonte de dados e delimitação da pesquisa

A população da pesquisa é representada pelos 217 municípios que compõem o estado do Maranhão. Para este estudo, foram selecionados todos os municípios do estado que possuem população igual ou superior a 50.000 habitantes, conforme censo populacional de 2010 do IBGE, resultando num total de 22 municípios. A amostra selecionada representa cerca de 10,14% dos municípios que compõem o estado, e cerca de 46,26% do total populacional do Maranhão.

A escolha dos municípios com mais de 50 mil habitantes se deu pelas exigências diferenciadas da legislação abordada neste estudo, em relação a obrigatoriedade ou frequência de divulgação de alguns indicadores, tendo como base o número de habitantes do município. Conforme a Lei de Acesso à Informação:

Art. 8º. § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (BRASIL, 2011, art. 8)

A LRF por exemplo, oferece aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes a opção da divulgação semestral da RGF, ao invés de quadrimestral, como é a regra geral. Desse modo, foram escolhidos apenas os municípios com população superior a 50.000 habitantes, de maneira que todos os municípios selecionados tenham as obrigações legais de transparência mais semelhantes possível.

Tabela 1 — Amostra da pesquisa

Posição	Municípios	nº de habitantes	Portais
1	São Luís	1.014.837	https://www.saoluis.ma.gov.br/
2	Imperatriz	247.505	https://www.imperatriz.ma.gov.br/
3	São José de Ribamar	163.045	https://www.saojosederibamar.ma.gov.br/

4	Timon	155.460	http://timon.ma.gov.br/site/
5	Caxias	155.129	http://caxias.ma.gov.br/
7	Codó	118.038	https://www.codo.ma.gov.br/
6	Paço do Lumiar	105.121	https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/
8	Açailândia	104.047	https://www.acailandia.ma.gov.br/home
9	Bacabal	100.014	https://www.bacabal.ma.gov.br/
10	Balsas	83.528	https://www.balsas.ma.gov.br/
11	Barra do Corda	82.830	https://www.barradocorda.ma.gov.br/
12	Pinheiro	78.162	http://pinheiro.ma.gov.br/
13	Santa Inês	77.282	http://santaines.ma.gov.br/
14	Santa Luzia	74.043	https://santaluzia.ma.gov.br/
15	Chapadinha	73.350	https://www.chapadinha.ma.gov.br/
16	Buritcupu	65.237	https://buritcupu.ma.gov.br/
17	Itapecuru-Mirim	62.110	https://www.itapecurumirim.ma.gov.br/
18	Grajaú	62.093	https://www.grajau.ma.gov.br/
19	Coroatá	61.725	http://www.coroata.ma.gov.br/
20	Barreirinhas	54.930	https://www.barreirinhas.ma.gov.br/
21	Tutoia	52.788	https://tutoia.ma.gov.br/
22	Zé Doca	50.173	https://www.zedoca.ma.gov.br/

Fonte: Adaptado de IBGE (2010)

A Tabela 1 apresenta a amostra estudada, por ordem do município mais populoso para o menos populoso. O quantitativo do número de habitantes foi retirado conforme o último censo realizado pelo IBGE. Na tabela 1 também aparece o endereço eletrônico de cada uma das prefeituras dos municípios, que, por sua vez, foram localizados facilmente por meio de busca na internet. A terminação “.gov.br”, serve para certificar que se trata de um site governamental.

Os municípios da amostra foram divididos por mesorregiões, conforme classificação dada pelo IBGE em 2020, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 — Municípios da amostra divididos por Mesorregião

Mesorregião	Municípios
-------------	------------

Centro Maranhense	Bacabal, Barra do Corda e Grajaú.
Leste Maranhense	Timon, Caxias, Codó, Chapadinha e Coroatá.
Norte maranhense	São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Pinheiro, Itapecuru-Mirim, Barreirinhas e Tutoia
Oeste Maranhense	Imperatriz, Açailândia, Santa Inês, Santa Luzia, Buriticupu e Zé Doca.
Sul Maranhense	Balsas

Fonte: Adaptado de IBGE (2020)

3.3 Coleta de dados

O procedimento adotado para a coleta de dados deste estudo foi baseado na definição de indicadores de conformidade como feito por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), no estudo da transparência dos municípios com mais de 50.000 habitantes do Rio Grande do Sul. Dessa forma, pode-se dizer que esta pesquisa é a replicação deste mesmo trabalho em outra região.

A coleta de dados acontece por meio da verificação da presença de indicadores baseados nas exigências da LRF e LAI, nos portais eletrônicos das prefeituras dos municípios selecionados. Foram utilizados 15 indicadores de conformidade retirados da LRF e outros 15, retirados da LAI, resultando num total de 30 indicadores, conforme os Quadros 2 e 3:

Quadro 2 — Indicadores de Conformidade da LRF

Item	Indicador de Conformidade	Base Legal (LRF)
1	Plano Plurianual (PPA) vigente	Art. 48
2	Planos Plurianuais (PPAs) anteriores	Art. 48
3	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente	Art. 48
4	Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) anteriores	Art. 48
5	Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente	Art. 48
6	Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) anteriores	Art. 48
7	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	Art. 48

8	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	Art. 48
9	Versão simplificada do RREO	Art. 48
10	Versão simplificada do RGF	Art. 48
11	Relatório de prestação de contas	Art. 48
12	Parecer prévio de prestação de contas	Art. 48
13	Incentivo à participação popular e audiências públicas na elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA	Art. 48
14	Informações de execução orçamentária e financeira em tempo real	Art. 48
15	Divulgação das datas de audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	Art. 9º. § 4º

Fonte: Adaptado de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017)

Quadro 3 — Indicadores de Conformidade da LAI

Item	Indicador de Conformidade	Base Legal (LAI)
1	Informação disponibilizada de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão	Art. 5º
2	Orientação sobre os procedimentos para solicitação de informação	Art. 7º
3	Informações quanto às suas competências	Art. 8º
4	Informações quanto à estrutura organizacional	Art. 8º
5	Divulgação de endereços e telefones	Art. 8º
6	Divulgação de horários de atendimento ao público	Art. 8º
7	Informações relativas a repasses ou transferências de recursos financeiros	Art. 8º
8	Informações sobre as despesas	Art. 8º
9	Informações sobre licitações, editais e seus resultados e demais contratos celebrados	Art. 8º
10	Informações gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Art. 8º
11	Disponibilização de “respostas e perguntas” mais frequentes da sociedade	Art. 8º
12	Disponibilização de ferramenta de pesquisa	Art. 8º
13	Permissão para gravação de relatórios eletrônicos	Art. 8º

14	Conteúdo acessível a pessoas com deficiência	Art. 8º
15	Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)	Art. 9º

Fonte: Adaptado de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017)

Em relação ao período estudado, no que diz respeito aos indicadores de planejamento orçamentário referentes à LRF, foram considerados como vigentes, no caso do PPA, os anos de 2018 a 2021; e como anteriores os anos de 2014 a 2017. No caso da LOA e LDO, foi considerado o ano de 2021 como vigente e o de 2020 como anterior.

A coleta de dados ocorreu entre os meses de março a abril de 2021. Os portais foram avaliados periodicamente a fim de se obter a certeza da atualização das informações orçamentárias e financeiras inerentes a eles. Foi atribuída a pontuação "1" para cada indicador encontrado junto aos portais eletrônicos analisados e "0" para o caso em que ele não fosse localizado. Em caso de falha ou erro no site, foram feitas até três tentativas de novo acesso em dias diferentes. Caso esgotadas todas as tentativas, a nota "0" foi atribuída.

3.4 Forma de análise dos dados

A análise dos dados ocorreu por etapas de forma que possibilitasse o atendimento aos objetivos propostos. Primeiro foram analisados os dados da amostra em sua totalidade, e em seguida, por indicadores de conformidade. Para isso, foi verificada a aderência dos portais eletrônicos à LRF e à LAI, e logo após foi feita uma outra análise em relação a aderência por mesorregião, finalizando com a aderência por indicador.

A organização dos dados obtidos foi feita por meio de planilha no Microsoft Excel, onde foi feita a divisão dos indicadores encontrados em relação ao total exigido, como constam nos Quadro 2 e 3. Essa divisão foi feita tanto em relação às leis de forma isolada, levando em conta os 15 indicadores de conformidade de cada uma das leis, quanto para o total dos 30 indicadores, obtendo-se assim os Índice de Conformidade em relação à LRF (IC LRF); Índice de Conformidade em relação à LAI (IC LAI); e Índice de Conformidade Geral (IC Geral). A fórmula para cálculo dos índices é demonstrada abaixo:

$$ICLRF = \frac{\text{Quant. de itens da LRF atendidos}}{\text{Total de itens da LRF}} \quad (1)$$

$$ICLAI = \frac{\textit{Quant. de itens da LAI atendidos}}{\textit{Total de itens da LAI}} \quad (2)$$

$$ICGERAL = \frac{\textit{Quant. de itens atendidos}}{\textit{Total de itens}} \quad (1)$$

Os índices encontrados foram posteriormente transformados em valores percentuais e analisados estatisticamente para posterior comparação e análise por mesorregião, bem como facilitar a comparação com estudos anteriores que utilizaram o mesmo método.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A fim de facilitar a compreensão dos resultados encontrados, visando o melhor atendimento aos objetivos propostos, este capítulo foi dividido em três subseções. Na primeira subseção, encontra-se a análise geral da amostra; na segunda, é demonstrado o índice de conformidade dos portais das prefeituras municipais à LRF e à LAI por mesorregião; e na terceira subseção, são exibidos os índices de conformidade por indicador nos municípios estudados.

4.1 Análise geral da amostra

Nesta seção, são apresentados os índices gerais de aderência às leis deste estudo nos portais eletrônicos dos municípios estudados. Dessa forma, foi elaborada a Tabela 2, que organiza e resume os dados obtidos com base na estatística descritiva da amostra, levando em conta os Índices de Conformidade à LRF e LAI e o Índice de Conformidade Geral.

Tabela 2 — Estatística descritiva da amostra

Estatística descritiva	IC LRF	IC LAI	IC GERAL
Média	64,85	84,24	74,55
Erro padrão	3,37	2,54	2,30
Mediana	63,33	86,67	75,00
Modo	80,00	93,33	80,00
Desvio padrão	15,83	11,92	10,77
Variância da amostra	250,51	141,99	115,92
Curtose	-1,08	0,62	-0,36
Assimetria	0,12	-0,93	-0,06
Intervalo	53,33	46,67	40,00
Mínimo	40,00	53,33	53,33
Máximo	93,33	100,00	93,33
Contagem	22,00	22,00	22,00
Nível de confiança (95,0%)	7,02	5,28	4,77

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Com base nos dados da Tabela 2, pode-se dizer que o grau de aderência à LRF dos municípios do Maranhão é mediano, pois a média do Índice Geral de Conformidade encontrado é de 74,55%. Percebe-se também que IC LAI foi a maior encontrada, possuindo uma média de 84,24%, o que demonstra que há uma preocupação dos municípios maranhenses relacionada ao cumprimento da Lei de acesso à informação.

Por outro lado, com uma média de 64,85%, bem abaixo da IC LAI por exemplo, verifica-se que IC LRF nos municípios é baixa, o que indica que o nível divulgação das informações relacionadas à transparência da execução orçamentária e financeira dos municípios ainda não atende à legislação de forma satisfatória.

Ao comparar os dados obtidos neste estudo aos encontrados por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), é possível observar que os dados encontrados demonstram uma aderência superior nos municípios do MA em comparação com os do RS, tendo em vista que, conforme a Tabela 2, a mediana do IC GERAL encontrado nos municípios maranhenses é de 75% e no RS de 66,67%. Contudo, as diferenças nas medianas específicas de cada lei não são muito significativas.

Comparando os dados obtidos com identificados por Duarte et al. (2020), constatou-se que o grau de aderência à legislação nos municípios do Maranhão é bem inferior ao dos municípios do estado de Rondônia, sendo que a mediana do IC GERAL encontrada neste último é de 96,66%. A maior diferença encontrada foi na mediana do IC LRF de 63,33%, nos municípios do MA contra 93,33% nos municípios rondonienses.

O maior índice de conformidade encontrado foi o IC LAI, conforme máxima de 100%. Isso demonstra que pelo menos um município conseguiu atender todos os indicadores da LAI. Não se pode dizer o mesmo do IC LRF, pois, com uma máxima de 93,33%, entende-se que nenhum município atendeu a todos os indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal. Coincidentemente, o mesmo resultado nas máximas foi obtido por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017).

Os mínimos encontrados mostram que nenhum município deixou de atender todos os indicadores. O mínimo para a LRF foi de 40% (6 indicadores dentre os 15) e para a LAI de 53,33% (9 de 15). Esses valores são superiores aos encontrados por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), onde para o LRF, o Mínimo foi 13,33% (um indicador, dentre os 15), e para a LAI, 26,67% (2 indicadores). Entretanto, os mínimos encontrados estão bem abaixo dos encontrados por Duarte et al. (2020), que para a LRF o mínimo foi de 66% e para a LAI, de 93,33%.

Conforme percebido, esses dados merecem atenção, uma vez que, embora sejam superiores aos identificados por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), ainda estão bem abaixo do necessário para o total cumprimento dos indicadores, que são de caráter obrigatório conforme a legislação, e indispensáveis para o cumprimento da transparência.

4.2 Análise de conformidade por mesorregião

Neste tópico são apresentados os índices de conformidade da LRF, da LAI, e o IC Geral de cada município, divididos por suas respectivas mesorregiões geográficas. Na Tabela 3 foram evidenciados os índices de conformidade dos municípios que compõe a Mesorregião Norte Maranhense.

Tabela 3 — Índice de Conformidade da Mesorregião do Norte Maranhense

Nº	MUNICÍPIOS	IC LRF %	IC LAI %	IC GERAL %
1	São Luís	93,33	93,33	93,33
2	São José de Ribamar	86,67	80,00	83,33
3	Tutoia	80,00	80,00	80,00
4	Paço do Lumiar	66,67	93,33	80,00
5	Itapecuru-Mirim	60,00	93,33	76,67
6	Barreirinhas	53,33	66,67	60,00
7	Pinheiro	46,67	73,33	60,00
Média Região Norte Maranhense		69,52	82,86	76,19

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Observando a Tabela 3, verifica-se que há uma grande discrepância entre os municípios que compõem a Mesorregião Norte Maranhense, o que também foi percebido na Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, conforme estudado por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017). Porém, diferente das mesorregiões de Rondônia estudadas por Duarte et al. (2020), onde não foram percebidas nenhuma divergência significativa dos índices encontrados dentro das mesorregiões.

Os municípios com o menor nível de transparência identificados foram Pinheiro e Barreirinhas, ambos com um IC GERAL de 60%. Por outro lado, a capital do Estado do

Maranhão, São Luís, é a que possui o maior nível de transparência, com um Índice de 93,33% (28 de 30 indicadores) de Conformidade Geral.

São José de Ribamar e Tutóia estão em segundo e terceiro lugar, respectivamente, em relação aos Índices de Conformidade Geral. Ambos estão nas mesmas posições no que diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo respectivamente um IC LRF de 86,67% e 80%, abaixo apenas de São Luís que possui um índice de conformidade à LRF de 93,33%. Por sua vez, Pinheiro com um IC LRF de 46,67% e Barreirinhas com 53,33 %, são os municípios com menor aderência a transparência das informações referentes às contas públicas, o que explica o baixo valor do IC GERAL destes mesmos municípios.

Em relação à LAI, São Luís, Paço do Lumiar e Itapecuru-Mirim estão empatados na primeira posição com um Índice de Aderência a essa lei de 93,33% cada. São José de Ribamar e Tutóia estão na segunda posição com um IC LAI de 80%. Pinheiro possui um IC LAI mediano de 73,33% e fica em terceiro lugar. O município mais distante do atendimento a Lei de Acesso à Informação é Barreirinhas, como um índice de conformidade a essa lei de 66,67%, considerado baixo.

Em 3 dos 6 municípios estudados dessa mesorregião o IC LAI é superior ao IC LRF. Tutóia e São Luís possuem o mesmo grau de aderência a ambas as leis enquanto São José de Ribamar, é o único município com IC LRF superior ao IC LAI.

Tabela 4 — Índices de Conformidade Mesorregião Oeste Maranhense

Nº	MUNICÍPIOS	IC LRF %	IC LAI %	IC GERAL %
1	Imperatriz	86,67	100,00	93,33
2	Santa Inês	80,00	80,00	80,00
3	Açailândia	66,67	86,67	76,67
4	Zé Doca	60,00	86,67	73,33
5	Buriticupu	60,00	86,67	73,33
6	Santa Luzia	46,67	93,33	70,00
Média Região Oeste Maranhense		66,67	88,89	77,78

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Na mesorregião Oeste Maranhense, conforme a Tabela 4, observa-se que a aderência a LAI é bem superior à LRF, considerando a média dos índices de conformidade da região de 88,89% e 66,67% respectivamente. Um resultado parecido quanto a diferença nas médias foi

observada na Mesorregião Noroeste do RS, onde o grau de atendimento a LRF e LAI foi de respectivamente 58,10% e 81,90% (VIEIRA; BIANCHI; KRONBAUER, 2017).

Apenas dois municípios apresentaram uma boa aderência a ambas as leis, Imperatriz com 100% de aderência a LAI e 86,67% a LRF, e Santa Inês com 80% nas duas leis. Entretanto, os outros municípios, embora tenham uma boa aderência a Lei de Acesso à Informação, apresentaram índices de conformidade à LRF abaixo de 70%. O menor deles foi o de Santa Luzia, com um IC LRF de 46,67%, dos indicadores atendidos, não tendo divulgado várias informações orçamentárias, dentre eles a LOA e LDO vigente. Por outro lado, o mesmo município divulgou 14 dos 15 indicadores da LAI, ficando um IC LAI considerado alto, de 93,33%, o segundo melhor da região.

Depois de Santa Luzia, os municípios com piores Índices de conformidade à Lei de Responsabilidade Fiscal foram Zé Doca e Buriticupu, ambos com 60%. Coincidentemente, os municípios tiveram a mesma aderência de 86,67% a LAI. Com o mesmo IC LAI de Zé Doca e Buriticupu, Açailândia passou à frente desses em relação ao IC LRF com 66,67%, porém ainda com um percentual de conformidade considerado abaixo do ideal.

Abaixo, na Tabela 5, os municípios da mesorregião Leste Maranhense também apresentam resultados parecidos com o da Mesorregião Oeste maranhense, em relação ao baixo nível de aderência a LRF, se comparada com o mesmo nível de atendimento a LAI.

Tabela 5 — Índices de Conformidade Mesorregião Leste Maranhense

Nº	MUNICÍPIOS	IC LRF %	IC LAI %	IC GERAL %
1	Coroatá	80,00	100,00	90,00
2	Timon	80,00	80,00	80,00
3	Codó	40,00	93,33	66,67
4	Chapadinha	53,33	66,67	60,00
5	Caxias	53,33	53,33	53,33
Média Região Leste Maranhense		61,33	78,67	70,00

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Nesta mesorregião, apenas um município alcançou um IC LAI de 100%, sendo eles Coroatá. No entanto, apenas este e Timon tiveram um bom IC LRF: ambos com 80%. Conseqüentemente, estes dois municípios foram os únicos da região que obtiveram um IC GERAL considerado bom de 90% para Coroatá e 83,33% para Timon.

O restante dos municípios não obteve IC GERAIS favoráveis. Codó, embora tenha tido uma ótima aderência a LAI, obteve a menor aderência da região à LRF, com um IC LRF de somente 40%, o que influenciou para que ele ficasse em terceiro lugar, de acordo com seu IC GERAL de 66,67%, considerado baixo.

Os municípios menos transparentes foram Chapadinha e Caxias, ambos com um IC GERAL longe do ideal, com 60% e 53,33%, respectivamente. Os dois municípios em questão apresentaram um baixo grau de atendimento à LRF com 53,33% de aderência a essa lei, sendo também os únicos da região a possuírem um baixo atendimento a LAI, com índices de conformidade de 66,67 e 53,33%, respectivamente.

Tabela 6 — Índices de Conformidade Mesorregião Centro Maranhense

Nº	MUNICÍPIOS	IC LRF %	IC LAI %	IC GERAL %
2	Grajaú	53,33	93,33	73,33
2	Bacabal	66,67	73,33	70,00
3	Barra do Corda	40,00	93,33	66,67
Média Região Centro Maranhense		53,33	86,67	70,00

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A principal característica em comum dos municípios da mesorregião Centro Maranhense é a baixa aderência de todos os municípios em relação a LRF, que consequentemente resultou em IC's GERAIS médios e baixos, conforme a Tabela 6. Barra do Corda é o município que possui o menor IC LRF (40%), seguido por Grajaú com, 53,33% e Bacabal, com 66,67%. Isto se deve, principalmente, ao não atendimento de alguns indicadores tais como: LOAs, LDOs, e PPAs, prestação de contas, parecer prévio e incentivo a participação popular por meio de audiências públicas.

Ao contrário da LRF, o IC LAI é bom na maioria dos municípios, tendo Grajaú e Barra do Corda um IC LAI de 93,33%, sendo Bacabal, o único com IC LAI razoável de 73,33%.

Tabela 7 — Índices de Conformidade Mesorregião Sul Maranhense

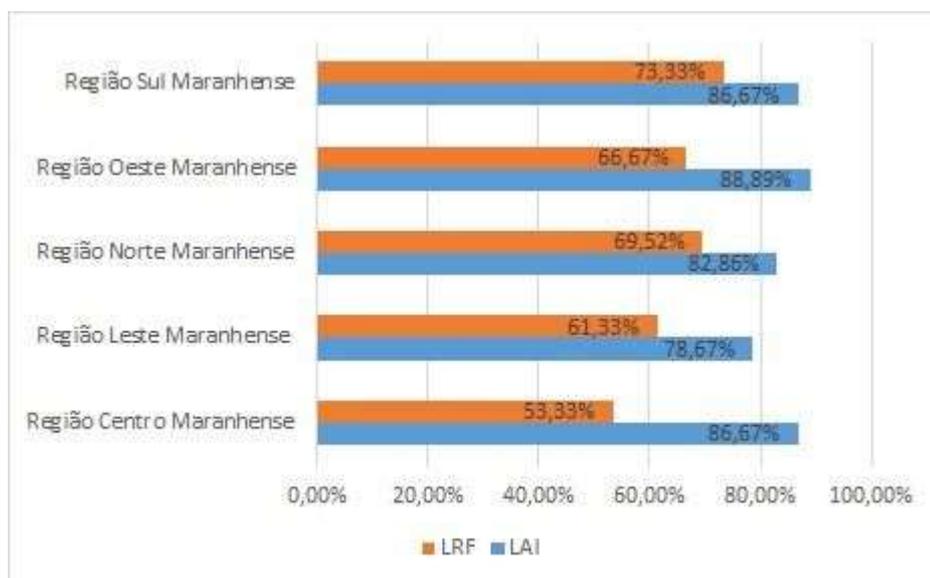
Nº	MUNICÍPIOS	IC LRF %	IC LAI %	IC GERAL %
1	Balsas	73,33	86,67	80,00
Média Região Sul Maranhense		73,33	86,67	80,00

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Na tabela 7, tem-se Balsas como o único município com mais de 50 mil habitantes da Mesorregião Sul maranhense. Dessa forma, é o único representante da região. O IC GERAL foi considerado bom, com 80%. Como nas outras regiões, o IC LAI foi maior que o IC LRF, com 86,67% e 73,33% respectivamente. Dessa forma podemos dizer que o nível de aderência é bom no que diz respeito a LAI, porém é mediana no tocante a LRF.

Para concluir esta seção, foi produzido o Gráfico 1, com o objetivo de demonstrar os níveis de aderência de cada mesorregião às leis estudadas.

Gráfico 1 — Índices de Conformidade por Mesorregião



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Com base no Gráfico 1, pode-se desprender que o grau de aderência a LAI é bem maior do que a LRF em todas as mesorregiões maranhenses, sendo a maior diferença encontrada na região Centro maranhense, com 35,3 pontos percentuais. O atendimento a LAI é considerado bom em todas as regiões, diferente da LRF, onde a aderência é baixa em praticamente em todas, com exceção da região Sul Maranhense, onde a aderência é mediana. Com isso, verifica-se um maior cumprimento das obrigações de acesso à informação presentes na LAI em detrimento das relacionadas à transparência da execução orçamentária e financeira dos municípios.

Comparando os resultados com os obtidos por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) e Duarte et al. (2020), é perceptível que nos três estudos notou-se uma maior aderência a LAI, do que a LRF, em praticamente todas as regiões, com exceção do Sudoeste Rio-Grandense que apresentou um IC LRF de seis pontos percentuais superior a IC LAI.

Em relação a LRF, os municípios maranhenses tiveram um resultado mais favorável no que tange à transparência das contas públicas do que os municípios rio-grandenses estudados por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), pois o menor grau de aderência foi de 61,33% encontrado na mesorregião Leste Maranhense, frente a 42% encontrado na mesorregião Nordeste Rio-Grandense. Porém, em comparação com os resultados obtidos por Duarte et al. (2020), nota-se que o grau de aderência nos municípios maranhenses com mais de 50 mil habitantes ainda é baixo, especialmente se comparado ao menor valor encontrada de aderência entre as mesorregiões rondonienses, que é de 90,66%, mais precisamente na Mesorregião de Porto Velho.

No estudo feito por Duarte et al. (2020), os resultados afirmaram não haver nenhuma relação entre o número de habitantes e o poder econômico com a transparência dos municípios rondonienses. Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) por sua vez, indicaram que essa relação existe, o que leva a entender que o poder econômico tenha uma relação direta com o investimento na transparência dentro dos portais. Nos municípios maranhenses, foi percebida essa mesma correlação de forma geral, no que diz respeito a aderência à LRF. Levando em consideração que dentre os dez municípios que mais atenderam a legislação estudada, apenas Coroatá e Tutóia possuem população e capacidade econômica inferior (PIB) se comparado aos outros 22 municípios estudados.

4.3 Análise de conformidade por indicador

Nas Tabelas 8 e 9 é apresentado o nível de atendimento de cada um dos indicadores da LRF e LAI investigados por mesorregião, de acordo com o total observado em cada região. A Tabela 8 abaixo, identifica os indicadores relativos a LRF, visando determinar o percentual de aderência a lei, por indicador e por mesorregião.

Tabela 8 — Conformidade por indicador da LRF por mesorregião

Indicadores	Mesorregião						%
	Centro	Leste	Norte	Oeste	Sul	Total	
PPA vigente	3	5	7	6	1	22	100,00
Relatório Resumido de execução Orçamentária – RREO	3	4	7	6	1	21	95,45
Relatório de Gestão Fiscal - RGF	3	4	7	6	1	21	95,45

Versão simplificada do RREO	3	4	7	6	1	21	95,45
Versão simplificada do RGF	3	4	7	6	1	21	95,45
LOAs anteriores	2	5	4	6	1	18	81,82
Informações de execução orçam. e financeira em tempo real	2	4	5	4	1	16	72,73
LDO vigente	1	3	7	3	1	15	68,18
LDOs anteriores	1	4	4	5	1	15	68,18
LOA vigente	1	3	6	4	1	15	68,18
PPAs anteriores	0	3	4	3	0	10	45,45
Relatório de prestação de contas	1	1	3	2	0	7	31,82
Incentivo à participação popular e audiências públicas no processo de elaboração e discussão de PPA, LDO e LOA	0	1	3	2	1	7	31,82
Divulgação das datas de audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	1	1	1	1	0	4	18,18
Parecer prévio de prestação de contas	0	0	1	0	0	1	4,55

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Observando a Tabela 8, percebe-se que a maior parte dos indicadores não foi atendido de forma adequada.

Os principais instrumentos de planejamento orçamentários dos municípios são representados pelos indicadores do PPA, LDO e LOA. O único indicador da LRF a estar presente em todos os portais estudados foi o PPA vigente, entretanto, o PPA anterior foi publicado em menos da metade dos municípios, cerca de 45,45%, bem próxima da encontrada por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) de 45%. A LDO e a LOA vigentes, bem como a LOA anterior, foram publicadas em 68,18% dos municípios, ou seja, em 15 dos 22. A publicação da LOA anterior se saiu melhor, presente em 81,82% dos portais municipais pesquisados. De forma geral, os municípios maranhenses se saíram melhor em relação a disponibilização desses instrumentos de planejamento orçamentário em seus portais do que os municípios rio-grandenses do sul, mas em contrapartida foram inferiores aos rondonienses que obtiveram, para esses indicadores, valores que variam de 96% a 100%.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, publicado bimestralmente, compreende demonstrativos do exercício anterior e serve para demonstrar a situação fiscal do

município, com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa. Por meio da Tabela 8, pode-se perceber que o grau de adesão a esse indicador é alto entre os municípios maranhenses, estando presente em cerca de 95,45% dos municípios estudados, assim como sua versão simplificada. O mesmo resultado foi obtido em relação a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF. Este é publicado quadrimestralmente, com objetivo de controlar o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF. Os resultados encontrados foram semelhantes aos obtidos por Duarte et al. (2020) e superior ao encontrado nos municípios do RS (VIEIRA; BIANCHI; KRONBAUER, 2017).

A obrigatoriedade da divulgação das informações de execução orçamentária e financeira em tempo real, pelos entes públicos foi acrescentada à LRF por meio da Lei da Transparência, em 2009. Esta permite ao cidadão acompanhar o uso do dinheiro público no município. Esse indicador teve uma adesão mediana pelos municípios, estando presente em cerca de 72,73% dos portais das prefeituras municipais. O nível de aderência desse indicador é superior ao dos municípios estudados por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), que foi de 63%, e inferior ao de Duarte et al. (2020), com 96%.

Como incentivo à participação popular, foram consideradas todas as chamadas e notícias encontradas nos portais que contivesse datas e locais, ou até mesmo questionários online, referentes ao processo de elaboração do PPA, LDO e LOA. A aderência, como visto na tabela 8, é baixa nos municípios, pois aproximadamente, apenas 32% destes disponibilizam em seus portais essas informações. O valor obtido foi bem inferior aos encontrados por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) e Duarte et al. (2020), que foram de 68% e 79% respectivamente. Um resultado desfavorável, tendo em vista que este indicador representa uma ferramenta que inclui o cidadão na tomada de decisão de onde está inserido.

As audiências públicas quadrimestrais que tem objetivo avaliar o alcance ou não das metas fiscais planejadas pelo poder executivo, no âmbito municipal, são organizadas pelo poder legislativo, nas Câmaras Municipais. Contudo, o poder executivo tem a obrigação de divulgar para a população as datas das audiências. Conforme os resultados obtidos, somente 18% das prefeituras municipais divulgaram as datas das realizações das audiências em seus portais.

A aderência ao indicador que divulga as datas das audiências públicas quadrimestrais foi inferior ao encontrado nos estudos de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) e Duarte et al. (2020). De qualquer forma, é importante ressaltar que este foi um dos indicadores com menor aderência encontrado em todos os trabalhos citados. Sendo uma forma de informar a sociedade

sobre a gestão dos recursos públicos pelo poder executivo, o seu baixo nível de disponibilização nos portais eletrônicos municipais é uma questão preocupante.

O relatório de prestação de contas, publicado anualmente, é um instrumento por meio do qual as informações e demonstrativos que tratam acerca da situação orçamentária, financeira, e contábil dos órgãos e entidades municipais são apresentados ao Tribunal de Contas pelos seus gestores com o objetivo de atestar a regularidade da gestão dos recursos públicos do exercício. De acordo com a Tabela 8, nota-se que um número muito baixo de municípios maranhenses, cerca de 32% apenas, publicam essa informação em seus portais, um valor muito baixo se comparado aos municípios rondonienses, que é de 98% (DUARTE et al. 2020). Por outro lado, foi superior ao resultado de 20% encontrado no RS. (VIEIRA, BIANCHI E KRONBAUER, 2017).

O parecer prévio de prestação de contas constitui de um parecer conclusivo sobre as contas públicas municipais, emitido pelo Tribunal de Contas no caso estudado pelo TCE-MA. A divulgação desse indicador demonstrou ser uma exceção nos municípios maranhenses, sendo disponibilizado apenas no portal eletrônico da capital São Luís, representando 4,55% dos municípios. Este foi o indicador com a adesão mais baixa encontrada nos municípios maranhenses, ficando abaixo resultados obtidos por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) e Duarte et al. (2020). Em ambos os trabalhos, a aderência também foi insuficiente, e no caso de Rondônia, este foi o único indicador com um índice de aderência abaixo de 70% (DUARTE et al. 2020).

A Tabela 9, a seguir, demonstra o nível de conformidade à LAI por indicador, nas mesorregiões maranhenses.

Tabela 9 — Conformidade por indicador da LAI por mesorregião

Indicadores	Mesorregião						Total	%
	Centro	Leste	Norte	Oeste	Sul			
Informações sobre licitações, editais e seus resultados e demais contratos celebrados	3	5	7	6	1	22	100,00	
Disponibilização de “respostas e perguntas” mais frequentes da sociedade	3	5	7	6	1	22	100,00	
Permissão para gravação de relatórios eletrônicos	3	5	7	6	1	22	100,00	
Informações quanto à estrutura organizacional	3	4	7	6	1	21	95,45	

Disponibilização de ferramenta de pesquisa	3	5	6	6	1	21	95,45
Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)	3	4	7	6	1	21	95,45
Orientação sobre os procedimentos para solicitação de informação	3	4	6	6	1	20	90,91
Informações sobre as despesas	2	5	6	5	1	19	86,36
Conteúdo acessível a pessoas com deficiência	3	4	6	5	1	19	86,36
Divulgação de endereços e telefones	3	3	6	5	1	18	81,82
Divulgação de horários de atendimento ao público	3	3	5	6	1	18	81,82
Informações relativas aos repasses e transferências de recursos financeiros	3	4	4	5	1	17	77,27
Informações gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	2	4	5	3	1	15	68,18
Informações quanto as suas competências	0	3	5	5	0	13	59,09
Informação transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão	2	1	3	4	0	10	45,45

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

As “informações sobre as licitações, editais e seus resultados e demais contratos celebrados”, a “permissão para a gravação de relatórios eletrônicos”, que permite que os relatórios disponibilizados nos portais sejam baixados em diversos formatos, e a disponibilização das “perguntas e respostas mais frequentes da sociedade” foram os únicos indicadores que foram 100% atendidos pelos municípios.

No estudo de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2014), somente os indicadores de “Informações quanto à estrutura organizacional” e a “divulgação de endereços e telefones” tiveram 100% de adesão. Em relação a esses mesmos indicadores, os municípios maranhenses tiveram um resultado inferior. Chapadinha foi o único município a não disponibilizar informações sobre a sua estrutura organizacional, enquanto outros quatro municípios deixaram de divulgar seus endereços e telefones nos portais, sendo eles Caxias, Chapadinha, Buriticupu e Barreirinhas, fazendo com que o percentual de adesão desse indicador fosse de 81,82%. A divulgação dos horários de atendimento ao público teve esse mesmo percentual atingido, sendo São Luís, Caxias, Chapadinha e Barreirinhas, os únicos municípios que deixaram de atendê-lo.

Barreirinhas também foi o único município a não disponibilizar ferramenta de pesquisa em seu portal, representando uma adesão de 95,45% dos municípios estudados a esse indicador. No estudo de Duarte et al. (2020), este foi o único indicador com menos de 100% de adesão, ficando com 83%. A importância desse indicador está em facilitar o acesso à informação desejada.

O Serviço de Informações ao Cidadão, conhecido como SIC, foi disponibilizado por quase todos os municípios, exceto em Caxias. Este mesmo município, junto com Pinheiro, foram os únicos a não prestarem em seus portais orientações quanto aos procedimentos para a solicitação de informação.

As informações relativas aos repasses e transferências dos recursos financeiros foram encontradas em 77,27% dos municípios. Um número considerado razoável e superior ao encontrado por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) para o mesmo indicador. Por outro lado, somente 68,18% dos municípios, um valor considerado baixo, divulgaram em seus portais as informações gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

Observando a Tabela 9, percebe-se que as Informações sobre as competências foi o segundo indicador com menor adesão, presente em somente 59,09% dos portais eletrônicos estudados (13 de 22 municípios), um valor bem inferior ao dos estudos de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) e de Duarte et al. (2020), com 80% e 100% respectivamente.

Informação transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão é uma das exigências da LAI, como pode ser visto na Tabela 9, este indicador foi o menos atendido pelos municípios. Isso ocorre em decorrência da não totalidade dos dados necessários para tornar a informação mais acessível e compreensível. Com 45,45% de aderência pelos municípios isso mostra que menos da metade dos municípios estudados dispõe as informações de forma correta em seus portais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral identificar o grau de transparência dos municípios maranhenses com população igual ou superior a 50 mil habitantes, por meio análise do grau de aderência dos portais eletrônicos das prefeituras destes municípios à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, foram analisados os dados dos portais eletrônicos das 22 prefeituras dos municípios selecionados de acordo com 30 indicadores retirados da legislação estudada.

Para o processo de *accountability* ocorrer dentro do setor público, isto é, para uma gestão preocupada em cumprir com a responsabilidade de se prestar contas à sociedade, é necessário que a transparência se faça presente. Tendo em vista o aumento do uso da tecnologia como ferramenta viabilizadora da transparência, e da importância do cumprimento dos itens obrigatórios, a temática do trabalho encontra relevância ao verificar o grau de aderência dos municípios a legislação brasileira, que trata sobre transparência da gestão fiscal e do acesso à informação.

Com base nos resultados da pesquisa, pode-se dizer que o objetivo geral da pesquisa foi atendido. Com base nos resultados, pode-se dizer que a transparência nos municípios, sobretudo relacionadas a gestão fiscal dos recursos, ainda é insuficiente. Níveis baixos de aderência foram observados em diversos indicadores estudados, o que demonstra uma situação preocupante, tendo em vista que estes são obrigatórios. Outro ponto negativo é o baixo resultado quanto à transparência, o que implica em menor oportunidade oferecida aos cidadãos de praticarem o controle social, por meio da participação e do acompanhamento da situação política, econômica e financeira do município.

O primeiro objetivo específico foi atendido ao demonstrar importantes marcos legais da transparência no Brasil, que por sua vez ganhou destaque no país após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A alteração da LRF pela LC 131/2000, conhecida como Lei de transparência, possibilitou ainda um maior controle sobre as ações governamentais, devido à exigência da divulgação em tempo real das informações de execução orçamentária e fiscal nos meios eletrônicos. Posteriormente, a Lei de Acesso à Informação trouxe consigo a normatização do já garantido direito à informação, presente na CF brasileira, o que consolidou as bases legais de transparência e o fortalecimento do *accountability* no país.

O segundo objetivo específico, que buscou examinar a divulgação dos indicadores de conformidade à LRF e à LAI nos portais eletrônicos das prefeituras maranhenses com

população superior a 50 mil habitantes também foi atendido. Durante a análise, foi observado que os municípios atendem mais às obrigatoriedades da Lei de Acesso à Informação do que a Lei de Responsabilidade Fiscal, um fato que foi observado no estudo de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) e de Duarte et al. (2020). De forma geral, os níveis de aderência dos portais das prefeituras municipais às legislações que tratam acerca da transparência no setor público, como visto, ainda estão longe do ideal.

Através do estudo da presença dos indicadores nos portais eletrônicos é perceptível que além da deficiência de informações disponíveis em boa parcela dos municípios estudados, há a falta da disponibilização das informações de forma clara e tempestiva. Esse, dentre outros fatores contribui para o processo de controle social, um dos principais objetivos da transparência no setor público, seja prejudicado, assim como as bases para o processo de *accountability*, que depende da transparência para se estabelecer.

O Índice de Conformidade Médio Geral do estado ficou em 74,55%, um valor superior ao encontrado para a LRF (64,85%) e inferior à média em relação à LAI (84,24%). O mesmo caso ocorreu em relação ao estudo de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), que ficou com IC médio geral do estado inferior a 70%. Embora os resultados obtidos sejam superiores aos aferidos nos municípios do RS, vale ressaltar que, comparando os resultados com os de um estudo mais recente feito por Duarte et al. (2020), nos municípios de Rondônia, os municípios maranhenses ficaram bem atrás, tendo em vista o Índice Geral Médio de Conformidade encontrado para este estado de 95%.

Com relação ao terceiro objetivo específico, pode-se afirmar que este também foi cumprido, pois foram identificados no trabalho os IC das cinco mesorregiões maranhenses assim como por indicadores. Conforme visto na análise dos resultados, a mesorregião que apresentou um maior Índice de Conformidade Geral Médio foi a Sul Maranhense (80%), por outro lado, os menores índices apresentados ocorreram nas mesorregiões Centro e Leste maranhense, ambas com um Índice Geral de Conformidade Médio de 70%. Nesta última, embora dois municípios da mesorregião tenham obtidos bons índices de aderência a ambas as leis, o mau desempenho dos outros municípios, sobretudo em relação a LRF, contribui para que o resultado geral fosse inferior à média geral do estado.

O resultado geral mediano do estado se deve, sobretudo, à deficiência na divulgação das informações relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, onde apenas a mesorregião Sul maranhense teve uma aderência desempenho acima de 70%. No que diz respeito a aderência dos municípios estudados à LAI, pode-se dizer que a maior parte das mesorregiões se

encontram próximas do ideal, sendo a mesorregião Leste Maranhense a única a ficar com um índice inferior a 80% de conformidade.

Conforme as tabelas apresentadas na seção de análise de resultados, pode-se perceber que conforme a análise de aderência por indicador, que os menos atendidos pelos municípios, quanto a LRF, são: a prestação de contas e o parecer prévio acerca desta; a divulgação das reuniões quadrimestrais para avaliação de metas fiscais; e do incentivo a participação popular e audiências públicas na elaboração do PPA, LDO e LOA. Em relação a LAI, a informação transparente e de fácil compreensão; as informações quantos às competências; e as informações gerais para o acompanhamento de obras e programas, foram os indicadores menos presentes nos portais eletrônicos das prefeituras municipais maranhenses.

Baseado neste estudo, pode-se afirmar que nenhum dentre os 22 municípios maranhenses estudados cumpre totalmente com os indicadores dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. Por se tratar dos municípios mais populosos e de maior capacidade econômica do estado, o fato das principais exigências não serem cumpridas é se torna um fator preocupante, uma vez que uma das principais finalidades da transparência é a participação e o envolvimento da sociedade na gestão do município, e para isso se faz necessário o conhecimento e o acesso a essas informações.

5.1 Limitações da pesquisa e recomendações futuras

Dentre as dificuldades encontradas estão as falhas ocorridas nos portais eletrônicos estudados, que ocorriam sobretudo, quando se tentava acessar as informações relacionadas a execução orçamentária e financeira nos locais do site direcionados a transparência, ou quando se passava muito tempo no mesmo portal. Aparentemente, trata-se de uma questão envolvendo falha no software, que torna mais difícil o acesso às informações e a coleta dos dados.

Alguns indicadores, como as ferramentas de pesquisa dentro dos portais nem sempre eram efetivas para a busca de informações, sendo, portanto, gasto mais tempo para encontrar os dados da pesquisa, o que aumentava as chances de ocorrer erro no portal. No caso do Relatório de Prestação de Contas, este muitas vezes aparecia como se constasse no site, porém o link correspondente direcionava a uma página inválida, ou para a página de origem, dessa forma, foi desconsiderado que houvesse a informação. Alguns indicadores como endereços e telefones, RREO e RGF foram considerados de acordo com a maioria das informações

divulgadas, pois a informação se encontrava presente, embora não de forma completa e tempestiva.

Por fim, vale ressaltar que em boa parte dos portais, a informação era encontrada de forma parcial, uma parte nos próprios portais eletrônicos e outra no redirecionamento para a página de transparência ou para diversas outras páginas, o que tornou o acesso aos indicadores mais demorado e complexo. Isso ocorreu sobretudo em informações relacionadas a repasses e transparências, e aos instrumentos de planejamento orçamentário como o PPA, LDO e LOA. Outra causa da dificuldade para se chegar a algumas informações era decorrente da forma da divulgação das informações nos portais, e do layout do site, que variava muito de acordo com cada prefeitura.

Tendo em vista os resultados obtidos percebe-se que se faz necessário haver uma maior fiscalização das informações divulgadas pelas prefeituras municipais para o correto cumprimento com o proposto na legislação que diz respeito à transparência, assim como a padronização da forma de divulgação dessas informações. Para pesquisas futuras, sugere-se avaliar os municípios maranhenses menos populosos para melhores comparações, assim como estudar o grau de influência dos indicadores de desenvolvimento e socioeconômico nos índices de transparência dos municípios.

REFERÊNCIAS

- BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, v. 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=84228>. Acesso em 01 mar. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 13 mar. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Diário Oficial da União. Brasília, 05 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 13 mar. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Diário Oficial da União. Brasília, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 1 mar. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009**. Diário Oficial da União. Brasília, 28 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 1 mar. 2021.
- BROCCO, Camila et al. **Transparência da Gestão Pública Municipal: Fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio porte e grande porte do Rio Grande do Sul**. Revista Ambiente Contábil - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, v. 10, n. 1, p. 139-159, 9 jan. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2018v10n1ID12040>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?**. Revista De Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 12 jun. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- COELHO, Taiane Ritta et al. **Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 75, p. 235-260, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- CUNHA FILHO, Marcio Camargo. **O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica**. Revista da

CGU, Brasília, v. 10, n. 16, p. 878-907, jan./jun. 2018. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Semestral. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34493>. Acesso em: 22 abr. 2021.

DINIZ, Gleison Mendonça. **O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 91-166, out/dez 2015.

DINIZ, Gleison Mendonça; PONTES, Paulo Araújo; PINHEIRO, Bruno Goes. **A relação entre a transparência digital dos municípios cearenses e seus indicadores políticos, sociais e econômicos.** Revista Controle - Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 133-163, 1 set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v18i2.553>. Acesso em: 24 mar. 2021.

DUARTE, Leon Nascimento et al. **Lei de responsabilidade fiscal e lei de acesso à informação: uma análise do nível de transparência dos municípios do estado de Rondônia.** Revista Desenvolvimento Socioeconômico em debate, [S.I.], v. 6, n. 1, p. 39-59, maio 2020. ISSN - 2446-5496. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18616/rdsd.v6i1.5732>. Acesso em: 2 mar. 2021.

FERREIRA DI MARCO, Claudio Augusto. **Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a accountability nos municípios.** Piracicaba, 2019. 181 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócios e Organizações) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, University Of São Paulo, Piracicaba, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.11.2019.tde-02082019-094432>. Acesso em: 7 abr. 2021.

FERREIRA, Celma Duque et al. **Accountability da Gestão Pública Municipal na Região Sudeste e a Adequação à Lei Complementar 131/2009.** In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 11. Anais eletrônicos [...] São Paulo: USP, 2014. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos142014/497.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FONSECA, Cristiane Silva Marques Da. Accountability Social –Um instrumento de participação ativa da sociedade na vida pública. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 192-208, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9660/2016.v2i1.1112>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FRANKE, Laura Luiza Mallmann et al. **Estudo comparativo da transparência nos portais eletrônicos de municípios gaúchos.** Revista Estudo & Debate, [S.l.], v. 27, n. 1, abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-036X.v27i1a2020.2427>. Acesso em: 1 abr. 2021.

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

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. E-compós, Brasília, v. 21, n. 2, 4 abr 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.30962/ec.1446>. Acesso em: 4 abr. 2021.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000**. Revista Jurídica Virtual, Brasília, v. 3, n. 24, maio 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/1084/1067>. Acesso em: 21 abr. 2021.

PINHO, João Antônio Gomes de (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. 22. ed. Salvador: EDUFBA, 2012. 200 p. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/16738>. Acesso em: 1 mar. 2021.

RAUPP, Fabiano Maury. BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In. BEUREN, I.M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap.3, p.76-97.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SALES, Tainah Simões; MARTINS, Ana Láis Pinto. **Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na administração pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal**. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 249. 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12033>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SILVA, Maria Paula Almada e. **Avaliação da eTransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: Transparência e Accountability**. Portal TCU. Brasília/DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/accountability/>. Acesso em: 8 abr. 2021.

VIEIRA, Élide Elis Michel; BIANCHI, Márcia; KRONBAUER, Clóvis Antônio. **Análise do Grau de Aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação nos**

Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com Mais de 50 Mil Habitantes.

Desenvolvimento em Questão, [S. l.], v. 15, n. 41, p. 131-163, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.131-163>. Acesso em: 1 mar. 2021.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. 72 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161>. Acesso em: 10 mar. 2021.