



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**WERMESON JARDEL COSTA E SILVA**

**RESPONSABILIDADE EM TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM), TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PORTAIS ELETRÔNICOS**

**PALMAS/TO**

**2024**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**WERMESON JARDEL COSTA E SILVA**

**RESPONSABILIDADE EM TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM), TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PORTAIS ELETRÔNICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Tocantins – UFT, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Sueli de Salles Santos

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Paulo Figueredo Benício

PALMAS/TO

2024

WERMESON JARDEL COSTA E SILVA

**RESPONSABILIDADE EM TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM), TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PORTAIS ELETRÔNICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Tocantins – UFT, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública e aprovado em sua forma final pela orientadora e pela banca examinadora.

Data de aprovação: 18/11/2024

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Aline Sueli de Salles Santos - Orientadora (PROFIAP/UFT)

---

Profa. Dra. Flavia Verônica Silva Jacques - membro interno (PROFIAP/FURG)

---

Profa. Dra. Suzana Gilioli da Costa Nunes - membro externo (PPGGTD/UFT)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

CS37r Costa e Silva, Wermeson Jardel.  
RESPONSABILIDADE EM TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS:  
ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM),  
TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PORTAIS  
ELETRÔNICOS. / Wermeson Jardel Costa e Silva. – Palmas, TO, 2024.  
72 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins  
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado)  
Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), 2024.

Orientadora : Aline Sueli de Salles Santos Luiz Paulo Figueredo Benício

1. Accountability. 2. Portais eletrônicos. 3. Transparência. 4.  
Administração pública. I. Título

**CDD 658**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer  
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.  
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184  
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da  
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

*Sê útil, deixa rastro!*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e a virgem Maria pela proteção e pelas oportunidades que me foram concedidas ao longo da vida.

Dedico este projeto de pesquisa à minha esposa Larisse, cuja presença foi essencial para a conclusão deste trabalho. Grato pela sua compreensão com as minhas horas de ausência.

Dedico esse trabalho ao meu pai Jocival Conceição da Silva (*in memoriam*), para mim, exemplo de caráter e dignidade, que sempre me apoiou, nunca perdeu a fé nos meus sonhos, mas continua sendo minha maior força na vida, sua lembrança me inspira e me faz persistir.

Dedico essa nova conquista da minha vida à Maria da Conceição Costa e Silva, mamãe querida, mulher guerreira, lutadora, forte que não mediu esforços para lutar por minha educação. Serei grato, eternamente, pois com seu carinho, amor e dedicação, ela me inspirou nos momentos mais conturbados dessa trajetória e que sempre vibra com minhas vitórias. Essa vitória é nossa!

Dedico esse trabalho ao meu amigo Gutemberg, pelo apoio e suporte que me deste durante todo o curso e pelas incontáveis horas de ajuda dedicadas neste processo.

Colegas de turma, a vocês eu deixo uma palavra gigante de agradecimento. Hoje sou uma pessoa melhor e feliz porque não estive só nesta longa caminhada. Vocês foram meu apoio.

A UFT, eu agradeço pelo ambiente propício à evolução e crescimento, bem como a todas as pessoas que a tornam assim tão especial para quem a conhece.

Ao longo de todo meu percurso eu tive o privilégio de trabalhar de perto com os melhores professores, educadores e orientadores. Sem eles não seria possível estar aqui hoje de coração repleto de orgulho, sou grato pela confiança depositada na minha proposta de projeto pela minha orientadora. Obrigado por me manter motivado durante todo o processo. Meu agradecimento também se estende à banca examinadora. Para mim, vocês são referência em suas áreas de ensino e pesquisa. A palavra que me define é gratidão.

## RESUMO

Diante de atos de corrupção e fraudes com o uso de recursos públicos, a busca pela transparência da Administração Pública tornou-se cada vez mais presente nos anseios da sociedade brasileira e o acesso a dados da gestão pública possibilita a sociedade a acompanhar a execução dos gastos e consequentemente exercer sua participação no controle social da administração da coisa pública. Neste contexto, o presente trabalho buscou responder qual o nível de *accountability* apresentado nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas Estaduais com relação aos dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Sendo assim, este estudo se propôs a classificar as dimensões de IEGM, transparência e participação social nos portais eletrônicos dos tribunais de contas estaduais dos 26 estados e Distrito Federal do Brasil. Trata-se de pesquisa aplicada com propósitos exploratórios, explicativos e descritivos, empregando-se os métodos qualitativo e quantitativo, bibliográfico e documental. Os dados coletados foram analisados a partir do instrumento de coleta de dados mediante protocolo observacional utilizando-se de um formulário estruturado com o objetivo de identificar a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise. A unidade de análise foram os portais eletrônicos dos 26 (vinte e seis) Estados e o Distrito Federal. Destaca-se, ainda, que, para fins de construção de quadro, tabelas e gráficos apresentados nesta pesquisa, será utilizado como ferramenta o Excel 2019. A análise resultou que os portais eletrônicos dos tribunais de contas estaduais ainda não cultivam o espírito da *accountability*. Pode-se inferir que existem pontos positivos, contribuições para uma participação ativa, entretanto, a falta de informações tempestivas, ou desatualizadas contribui para uma sociedade civil pouco exigente e incapaz de exercer pressão sobre seus dirigentes, sobre a classe política, pois as instituições fiscalizadas, no caso as prefeituras, se sentem desobrigadas de incentivar o exercício da prestação de contas.

**Palavras-chave:** *Accountability*; portais eletrônicos; transparência; administração pública.

## ABSTRACT

In the face of acts of corruption and fraud involving the use of public resources, the search for transparency in Public Administration has become increasingly present in the aspirations of Brazilian society, and access to public management data enables society to monitor the execution of expenditures and consequently exercise its participation in the social control of the administration of public affairs. In this context, this study sought to answer the question of the level of accountability presented in the electronic portals of the State Audit Courts in relation to the data from the Municipal Management Effectiveness Index. Therefore, this study proposed to classify the dimensions of IEGM, transparency and social participation in the electronic portals of the state audit courts of the 26 states and the Federal District of Brazil. This is an applied research with exploratory, explanatory and descriptive purposes, using qualitative and quantitative, bibliographic and documentary methods. The data collected were analyzed from the data collection instrument through an observational protocol using a structured form with the objective of identifying the occurrence or not of the indicators of the analysis model. The unit of analysis was the electronic portals of the 26 (twenty-six) states and the Federal District. It is also worth noting that, for the purposes of constructing the charts, tables and graphs presented in this research, Excel 2019 will be used as a tool. The analysis resulted in the electronic portals of the state audit courts not yet cultivating the spirit of accountability. It can be inferred that there are positive points, contributions to active participation; however, the lack of timely or outdated information contributes to a civil society that is undemanding and incapable of exerting pressure on its leaders and the political class, since the institutions under inspection, in this case the city governments, feel exempt from encouraging the exercise of accountability.

**Keywords:** Accountability; electronic portals; transparency; public administration.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cálculo de mensuração do IEGM	33
Quadro 2 - Faixas de resultados do IEGM	34
Quadro 3 - Modelo de análise	45
Quadro 4 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de <i>accountability</i> região norte	48
Quadro 5 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de <i>accountability</i> região nordeste	50
Quadro 6 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de <i>accountability</i> região centro-oeste	51
Quadro 7 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de <i>accountability</i> região sudeste	53
Quadro 8 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de <i>accountability</i> região sul	54
Quadro 9 - Ranking da <i>accountability</i> nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador IEGM	56
Quadro 10 - Ranking da <i>accountability</i> nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador transparência	59
Quadro 11 - Ranking da <i>accountability</i> nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador participação social	61

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Pesos aplicados na apuração dos índices componentes do IEGM

33

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual do indicador de <i>accountability</i> do IEGM	57
Gráfico 2 - Percentual do indicador de <i>accountability</i> da transparência	60
Gráfico 3 - Percentual do indicador de <i>accountability</i> da participação social	63

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CGU	Controladoria Geral da União
CPF	Cadastro Pessoa Física
CMPGC	Código de Melhores Práticas de Governança
CNPJ	Cadastro Nacional Pessoa Jurídica
DF	Distrito Federal
EC	Emenda à Constituição
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IBEC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	Federação Internacional dos Contadores
IRB	Instituto Rui Barbosa
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
PIB	Produto Interno Bruto
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIAFIC	Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
TAAC	Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador
TCs	Tribunais de Contas
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União

TCRN Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

TIC Tecnologia da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	5
1.2 OBJETIVO GERAL	7
<b>1.2.1 Objetivos específicos</b>	<b>7</b>
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>8</b>
<b>3 CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>10</b>
3.1 CONTROLE PARLAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
3.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	11
3.3 CONTROLE POPULAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
<b>4 CONVERGÊNCIA ENTRE O IEGM E A GOVERNANÇA PÚBLICA</b>	<b>20</b>
4.1 GOVERNANÇA PÚBLICA	20
4.2 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)	21
4.3 <i>ACCOUNTABILITY</i>	26
4.4 TRANSPARÊNCIA	28
4.5 MARCO LEGAL BRASILEIRO SOBRE <i>ACCOUNTABILITY</i> E TRANSPARÊNCIA	29
<b>5 METODOLOGIA</b>	<b>35</b>
<b>6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	<b>39</b>
6.1 RANKING COM MELHORES E PIORES DESEMPENHOS DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	46
<b>6.1.1 Ranking da accountability nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador IEGM</b>	<b>46</b>
<b>6.1.2 Gráfico percentual do indicador de accountability do IEGM</b>	<b>48</b>
Gráfico 1 - Percentual do indicador de accountability do IEGM	56
<b>6.1.3 Ranking da accountability nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador transparência</b>	<b>57</b>
<b>6.1.4 Gráfico percentual do indicador de accountability da transparência</b>	<b>58</b>
Gráfico 2 - Percentual do indicador de accountability da transparência	59
<b>6.1.5 Ranking da accountability nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador participação social</b>	<b>52</b>
<b>6.1.6 Gráfico percentual do indicador de accountability da participação social</b>	<b>61</b>
Gráfico 3 - Percentual do indicador de accountability da participação social	62
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>56</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Diante de atos de corrupção e fraudes com o uso de recursos públicos, a busca pela transparência da Administração Pública tornou-se cada vez mais presente nos anseios da sociedade brasileira e o acesso a dados da gestão pública possibilita a sociedade a acompanhar a execução dos gastos e conseqüentemente exercer sua participação no controle social da administração da coisa pública. (Figueredo, 2014).

Para Rocha (2011), *accountability* seria um conjunto de mecanismos instituídos que determinam a transparência das ações dos gestores públicos, ou seja, é função do gestor público providenciar as condições de acesso às informações realizadas pela administração pública para que seja possível ao público em geral realizar a avaliação destas mesmas ações e se preciso, os órgãos de fiscalização fazerem a determinação das sanções quando o desempenho destas ações não for considerado satisfatórias.

De acordo com Batista (2015), o controle social tem em sua essência a busca por solucionar problemas da administração pública com a participação dos cidadãos, uma vez que possibilita que a sociedade acompanhe com transparência a gestão dos recursos públicos. Em consenso a isso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, objetivando a participação popular na gestão da coisa pública, estabelece em seu Artigo 5º, inciso XXXIII, o seguinte texto: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado.” (BRASIL, 1988).

Embora constante na Carta Magna o referido direito à informação, foram editadas legislações específicas visando estabelecer diretrizes relacionadas à transparência no âmbito da gestão pública. Dentre as referidas leis, pode-se apontar a Lei Complementar de nº 101, de 04 de maio de 2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei de nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

A LRF dispõe do estabelecimento de normas de finanças públicas que objetivam a responsabilidade na gestão fiscal. Em seu Art. 48 define os instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais serão dados ampla divulgação além de assegurar a transparência por meio de outros mecanismos, dentre os quais pode-se destacar o incentivo à participação popular

durante processos de elaboração de planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Reforçando mais diretrizes pela busca da transparência pública, em maio de 2009 instituiu-se a Lei Complementar nº 131, a qual acrescentou dispositivos à LRF determinando a disponibilização de informações pertinentes à execução do orçamento em tempo real.

Segundo Airoidi e Silveira (2015), a transparência pode ser um princípio da gestão fiscal pois a mesma advém do princípio constitucional da publicidade, que reforça os mecanismos de democracia e eficiência na gestão pública. Oferecendo condições de participação e fiscalização através do controle social e fiscalização dos órgãos competentes. Airoidi e Silveira apresentam que a sociedade em geral precisa de meios de fiscalização para verificar as tomadas de decisões dos gestores, para assim, demonstrar a necessária confiança e responsabilidade da gestão.

Na perspectiva de Diniz (2015) a transparência e a participação social dependem da força política do país que, por sua vez, deve estimular a divulgação de informações relevantes e tempestivas que contribuam para o atendimento das reais necessidades dos cidadãos. Um dos problemas decorrentes da falta de *accountability*, transparência e de instrumentos que possam ajudar na fiscalização é a dificuldade de se acessar, avaliar e mensurar se as ações realizadas pelos gestores dos recursos públicos estão atendendo às demandas sociais.

Em consequência dessa situação, pode-se destacar uma série de melhorias nos dispositivos legais em favor da publicidade da gestão pública. Alguns órgãos públicos fiscalizadores e mantenedores dos interesses da sociedade, tais como o Ministério Público Federal (MPF) e Tribunais de Contas de Estados de todo o país, passaram a analisar os níveis de transparência alcançados pelas administrações públicas, produziram relatórios que demonstram o nível de transparência alcançada pelas prefeituras em relação ao cumprimento das normas pertinentes e estabeleceram notas, conforme nível de adequação com as normas.

Nesse cenário, é pertinente aos interesses da sociedade verificar os resultados obtidos após a promulgação da atual legislação relacionada ao aprimoramento do acesso aos dados da gestão da coisa pública. Ainda neste contexto, um dos aspectos relevantes e de interesse coletivo a ser analisado refere-se ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o qual tem como interesse averiguar a disponibilidade dos dados referente a este índice nos portais dos Tribunais de Contas dos Estados do Brasil. Diante do exposto, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: Qual o nível de *accountability* apresentado nos portais dos Tribunais de Contas Estaduais com relação aos dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)?

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Para responder a esta pergunta problematizadora, o presente trabalho tem por objetivo geral: Classificar as dimensões de IEGM, transparência e participação social nos portais eletrônicos dos tribunais de contas estaduais dos 26 estados e Distrito Federal do Brasil.

### 1.2.1 Objetivos específicos

- Verificar o grau de informações sobre os dados da Efetividade da Gestão dos Municípios e Transparência disponibilizados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas Estaduais;
- Avaliar se os portais eletrônicos dos Tribunais de Contas Estaduais é um instrumento capaz de potencializar a construção de condições de *accountability*.
- Criar um ranking com os melhores e piores desempenhos dos portais da transparência.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com base nesse objetivo, este trabalho está organizado em três partes que caracterizam este referencial teórico. Onde é abordado o conceito de administração pública, bem como o conceito de controle externo na administração pública. Por fim, é apresentada a convergência entre o IEGM e a governança corporativa.

A administração pública é o termo genérico que se pode dar ao conjunto de órgãos, entes ou estrutura que tem por objetivo desenvolver uma função administrativa do Estado, como a realização de atividades de característica política, bem como execuções de caráter assistencialista ou até mesmo regulatório que possibilitem a realização do seu objetivo. É a composição de um sistema que pode ou não ter personalidade jurídica própria, e ainda ter sua constituição sob um regime jurídico, que pode ser de direito público ou direito privado. (Hack 2010).

Uma característica que merece destaque é a forma como o Estado é composto, pois em sua gênese o Estado é uma pessoa jurídica de direito privado. Elemento esse de total necessidade, uma vez que as pessoas jurídicas têm como característica a sua formação abstrata, com sua existência apresentada apenas no mundo das ideias, no papel, na forma da lei. Assim, não se pode encontrar uma pessoa de natureza jurídica andando pela rua. (Hack, 2010).

Desta forma, pessoa jurídica é criada mediante leis específicas que lhes concede a personalidade jurídica para sua existência, onde através do ato de criação é atribuído e constituído um conjunto de direitos e deveres particulares. Portanto, a assimetria entre as pessoas de natureza jurídica e as físicas é o fato de que estas têm a sua personalidade reconhecida pelo direito. A pessoa natural nasce e existe realmente no mundo dos fatos. Logo, se uma pessoa física nasce com vida, se inicia a sua personalidade, pois a lei não cria a sua personalidade, apenas dá reconhecimento (Hack, 2010).

Como dito anteriormente, a pessoa jurídica, para sua existência, tem que seguir as formalidades e os ditames da lei, em sua essência ela não nasce sozinha, sempre depende da vontade humana. As pessoas físicas é que tomam a decisão pela sua criação, seus objetivos e sua duração. Dado que os direitos e deveres de uma pessoa jurídica não são os mesmos de uma pessoa física.

Para Meirelles (2016), em sentido formal, a administração pública caracteriza-se como o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo, em sentido geral, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, é o desempenho

sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Na perspectiva de Érico Hack (2010), os entes podem criar órgãos internos ou entes externos, para melhor desempenho de suas funções atributivas. Ocorrendo a divisão entre a administração pública direta e a administração pública indireta. Sobre a administração direta, se caracteriza pela integração dos serviços públicos aos chefes do executivo, bem como a desconcentração das atribuições, tanto União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Por outro lado, a administração pública Indireta, é identificada pelo aspecto da descentralização das competências e atribuições, como preceitua o Decreto-Lei 200/1967. Essa descentralização configura a transferência das atribuições de uma pessoa jurídica para outra.

Luiz Alberto Santos (2000), ao escrever para o departamento intersindical de assessoria parlamentar, destaca que para atingir seus fins, a administração pública utiliza-se de canais diretos e indiretos para sua operação. Por meios diretos quando desempenha de forma diretamente, as suas atribuições e por meio indireto quando, constitui pessoas jurídicas independentes, vinculadas ao Estado e dotadas de suas prerrogativas. A administração, ao trabalhar pela forma indireta, pode constituir pessoas de natureza jurídicas de direito público ou privado.

Em sentido objetivo, Di Pietro (2005) apresenta que a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a realização dos interesses coletivos. E também em sentido formal, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Di Pietro (2005), apresenta que os princípios da administração pública não faziam parte dos textos constitucionais. A maioria desses princípios, quase que o todo das normas relativas à administração pública encontrava-se na legislação infraconstitucional. Porém, a Constituição Federal de 1988 incluiu tais princípios em seu texto através da Emenda à Constituição 19/1998.

### 3 CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Drumond (2019) afirma que é reconhecida a importância dos mecanismos de controle para o equilíbrio dos Poderes e para manutenção do Estado, será demonstrado, a seguir, por meio dos mecanismos de controle externo da administração pública. Aqui, o objetivo é demonstrar que na administração contemporânea surgem novos atores de controle externo, bem como há a necessidade da adequação dos mecanismos tradicionais. Para isso, serão abordados os mecanismos tradicionalmente aplicados e atuação dos mesmos na administração pública contemporânea e ainda as atuais tendências de controle na atualidade brasileira.

#### 3.1 CONTROLE PARLAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como já citado, no Brasil, a expressão ‘controle externo’ tradicionalmente remete ao controle realizado pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas. Isso porque, “a Constituição Federal consagrou a expressão controle externo em referência àquele efetuado pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União” (Zymler, 2015, p. 268). Esse pode ser considerado um controle externo em sentido estrito (Guerra, 2003).

A doutrina divide o controle externo em controle político e controle técnico ou financeiro: “o controle político, realizado pelas casas legislativas e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União” (Zymler, 2015, p. 264).

Com base nos aspectos apontados, o controle legislativo, aqui denominado controle parlamentar, é aquele realizado por “mecanismos de fiscalização, diretamente emanados das casas legislativas” (Medauar, 2012, p. 424).

Ainda, nas palavras de Meirelles (2013), o controle legislativo ou parlamentar é político, pois é exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões dos mesmos, para resguardar os interesses do Estado e da população.

Assim, compete ao parlamento no exercício de suas funções de controle, julgar e fiscalizar a administração pública direta e indireta. O art. 70, da constituição da república (BRASIL, 1988) estabelece que o controle externo implica a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto a aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

Nesse particular, reitera-se que no âmbito federal compete ao congresso nacional o controle externo da União e das suas entidades integrantes da administração indireta. No âmbito estadual, o controle é realizado pelas respectivas assembleias legislativas. No Distrito Federal, o controle é feito pela câmara legislativa do Distrito Federal. Por fim, o controle externo no âmbito municipal, previsto no art. 31 da constituição da república (BRASIL, 1988), é exercido pelas respectivas câmaras municipais.

É necessário observar ainda que esse controle é decorrente da representatividade de interesses de diversos segmentos sociais, verificada nos parlamentos e, em geral, justifica a legitimidade do controle parlamentar. É decorrente do regime democrático de governo e tem preponderado em boa parte dos Estados modernos, pois o poder legislativo corresponde à democracia representativa, uma vez que seus titulares são representantes do povo e em nome desses exercem seu mandato (Zymler, 2015).

Assim, segundo Faria (2010, p. 203) “como os parlamentares devem falar pela sociedade, não podem jamais dispor do dever constitucional de fiscalizar o cumprimento das leis. Esta obrigação é indisponível e inegociável”. Ocorre que, na atualidade, o poder legislativo enfrenta crises de legitimidade, tanto em razão da sua inércia ou incapacidade para exercer de forma livre a sua função de representatividade para fiscalizar e controlar a gestão pública em nome do povo, como em razão dos vários episódios que contribuem para degradar sua credibilidade (Faria, 2010).

Desse modo, considerando a atual realidade política brasileira, os mecanismos de controle parlamentar sobre o Executivo devem ser reforçados para impedir a concentração de poder. Primeiramente, é necessário ampliar o controle em razão da transferência de poder para órgãos e entidades do poder executivo (Barcellos; Pires, 2016).

Portanto, apesar do controle parlamentar apresentar caráter típico de fiscalização, a administração pública contemporânea requer a ampliação do controle, no sentido de eficiência, transparência e responsabilidade da gestão pública. Para tanto, o controle parlamentar pode ser realizado por diversos instrumentos, de acordo com o momento e a necessidade do controle.

### 3.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Segundo definição de De Plácido Silva (2016), o tribunal de contas é auxiliar do poder legislativo na coordenação e fiscalização da administração pública. Logo, o papel das cortes na fiscalização da administração é fundamental para garantia e consolidação do Estado democrático de direito (Simões, 2014).

O termo ‘auxiliar’ é atacado por Guerra (2003). O autor critica o texto constitucional e defende que os tribunais de contas não são órgãos auxiliares, pois “são órgãos autônomos, constitucionalmente construídos, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os poderes, prestando auxílio, de natureza operacional e em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo” (Guerra, 2003, p. 64).

Nesse sentido, segundo Marinela (2018), os tribunais são órgãos colegiados autônomos, cuja natureza jurídica é discutível. A autora cita que tal discussão se dá porque alguns veem os tribunais de contas como executores do poder legislativo e alguns defendem que estes fazem parte desse poder, o que não prevalece na atual ordem vigente. Ademais, considera que a maioria trata os tribunais de contas como órgão anômalo, assim como o ministério público.

Assim, apesar do uso do termo ‘auxiliar’, os tribunais de contas são órgãos independentes que têm como objetivo principal a verificação das contas públicas, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Vale mencionar que a independência dos tribunais de contas se dá em função das amplas atribuições e competências que detém e em razão do aparato legal e instrumental utilizado para verificar as contas públicas (Rocha, 2013).

Desse modo, os tribunais de contas atuarão em todas as esferas federativas. No âmbito da União, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão federal de auxílio do congresso nacional, com jurisdição em todo o território nacional. Já nos Estados, a atuação fica a cargo dos tribunais de contas dos Estados que auxiliam as assembleias legislativas e as câmaras municipais. Do mesmo modo, no Distrito Federal, o respectivo tribunal de contas atua em conjunto com a câmara legislativa.

Assim, torna-se importante mencionar as funções dos tribunais de contas. O art. 71 da constituição (Brasil, 1988) elenca as funções do TCU, que se aplicam por simetria aos demais tribunais de contas.

Barros (2014) divide as funções constitucionais atribuídas aos tribunais de contas em dois grandes blocos: um voltado à assistência ao poder legislativo e o outro ao julgamento das contas da gestão. Nessa perspectiva, as competências de assistência ao poder legislativo têm caráter subsidiário aos atos de controle do legislativo, uma vez que prestam auxílio de natureza técnica e operacional. Nesse bloco, os instrumentos utilizados são: a análise, mediante a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do poder executivo (art.71, I); a realização de auditorias e inspeções quando solicitadas (art. 71, IV); e a prestação de informações de matérias afetas ao seu exercício (art.71, VII). De outro modo, no bloco destinado ao julgamento das contas, a constituição outorgou competências exclusivas de

controle a serem desempenhadas diretamente pelos tribunais de contas, por atos necessários à proteção ao erário. São essas: julgar contas de gestão (art. 71, II); apreciar atos de pessoal sujeitos a registro (art. 71, III); realizar inspeções a auditorias (art. 71, IV); fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais (art. 71, V); fiscalizar a aplicação de recursos transferidos (art. 71, VI); aplicar sanções aos responsáveis (art. 71, VIII); determinar prazo para a correção de ilegalidade (art. 71, IX); sustar a execução de atos administrativos impugnado (art. 71, X); representar acerca de irregularidades ou abusos apurados (art. 71, XI); e sustar contratos (§2º do art. 71).

Apontadas as funções, cumpre destacar que mesmo utilizando termos como ‘tribunal’ e ‘julgamento de contas’, não é o controle do tribunal dotado de competências jurisdicionais (Aragão, 2013). Apesar do nome de tribunal e da competência de julgar as contas e aplicar sanções à administração, os tribunais de contas não pertencem ao poder judiciário. Do mesmo modo, são independentes do poder legislativo, vinculando-se a esse apenas para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal, o que permite que os tribunais fiscalizem e julguem também as contas do poder legislativo (Lima, 2017).

Em síntese, todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e todas as pessoas físicas ou jurídicas que utilizem, arrecadem ou guardem dinheiro público estão sujeitas ao controle dos tribunais de contas. A razão desse controle, “é assegurar que os recursos públicos sejam arrecadados, aplicados ou utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, tendo em vista a plena satisfação do interesse público” (Silva, 2014).

Apresentados esses argumentos, faz-se importante abordar os instrumentos que detêm os tribunais para o controle da administração pública. Menezes (2015) elenca cinco instrumentos de fiscalização utilizados pelos tribunais de contas: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento. Segundo o art. 238 do regimento interno do Tribunal de Contas da União (TCU, 2015), o levantamento é a ação promovida pelos tribunais para conhecer a organização, o funcionamento e as atividades da administração, possibilitando avaliar a viabilidade para realização de uma futura fiscalização. Já a auditoria, prevista no art. 239, visa examinar a legalidade e a legitimidade dos atos da administração, bem como o desempenho dos órgãos, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais.

O art. 240 fala da inspeção, meio pelo qual será possível suprir omissões e lacunas de informações, bem como para esclarecer dúvidas e apurar denúncias ou representações. Ainda, ante o disposto no art. 241, o acompanhamento tem por característica a fiscalização por período predeterminado, visando examinar a legalidade e a legitimidade dos atos, quanto ao aspecto

contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial e avaliar o desempenho da administração, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Por fim, o monitoramento, previsto no art. 243, é usado pelos tribunais no cumprimento das suas deliberações e respectivos resultados.

Tradicionalmente, tais instrumentos são utilizados para fiscalizar o emprego dos recursos públicos e as ações da administração pública. Entretanto, torna-se pertinente ressaltar que o controle realizado pelos tribunais de contas na administração pública contemporânea vai além da fiscalização.

Com a evolução do Estado e dos modelos de administração, os tribunais passam a atuar para além dos paradigmas clássicos do controle externo, ou seja, não só como órgão fiscalizador, mas também no incentivo a uma administração mais eficiente, proba e com menores índices de corrupção.

Para tanto, a atuação dos tribunais de contas é baseada tanto nos aspectos legais, como em todo contexto, político, econômico e social. Assim, fiscaliza se os recursos estão sendo bem aplicados, se os objetivos estão sendo alcançados e, principalmente, se as ações da administração atendem aos anseios da sociedade.

Nesse contexto, também merece citação a atuação preventiva dos tribunais. Segundo o relatório anual de gestão do TCU (2016), cujo tema é ‘A inovação a serviço do controle’, deve ser prioridade a adoção de medidas tempestivas e preventivas de aprendizagem corporativa e do uso da tecnologia da informação para aperfeiçoamento dos processos internos e interação com órgãos externos e com a coletividade. É inegável, que a prioridade citada pelo TCU, corresponde à realidade da administração contemporânea e deve, portanto, ser adotada nos demais tribunais de contas.

Nessa linha, destaca-se a atuação pedagógica dos tribunais de contas, uma espécie de controle preventivo, pois visa evitar possíveis desvios de conduta e de recursos e o melhor desempenho das atividades estatais. Tal qualificação se dá por cursos, palestras, manuais e outros. Desse modo, os tribunais devem atuar na qualificação dos agentes, em diversas áreas de atuação da administração pública, para que as ações destes se adequem ao ordenamento jurídico e aos interesses da sociedade (Dall’olio, 2018).

Além de atuarem juntos aos administradores públicos visando melhor desenvolvimento das atividades, merece destaque também a atuação dos tribunais por meios informatizados. A alimentação de sistemas, a criação de aplicativos de controle e demais mecanismos da

tecnologia da informação permitem que a atuação do gestor se dê em conformidade com os dispositivos legais e com o interesse público.

Nesse caso, o controle também poderá ser preventivo, pois o uso da tecnologia da informação permite vincular a atuação do administrador. Ainda, poderá ser feito um controle posterior, quando verificada alguma irregularidade. Nesse caso, os meios informatizados permitem a celeridade do tribunal na verificação e coerção, diante dos fatos tidos como irregulares.

Como exemplo de inovação no controle, o relatório anual de gestão do TCU (2016) cita a criação de aplicativos com vasto conteúdo de informações e serviços relativos à atuação do tribunal. Por certo, é um mecanismo coerente com o contexto social e com o controle da nova administração, vez que a tecnologia da informação permite economicidade à administração bem como a detecção rápida de condutas fraudulentas.

Desse modo, tanto as medidas educativas citadas como os instrumentos da tecnologia da informação são hábeis para a prevenção e o incentivo aos administradores à utilização de boas práticas na gestão, o que impedirá possíveis desvios. Quanto maior for a atuação preventiva dos tribunais, maiores serão os resultados para a população e menores serão os índices de corrupção.

Portanto, é inegável a importância dos tribunais de contas para a prevenção e o combate à corrupção. A atuação se dá tanto para aprimorar a administração pública em benefício da coletividade, bem como para coibir a má gestão e a corrupção. Tal afirmação é baseada principalmente no papel desempenhado pelo TCU para reduzir a corrupção e para a efetividade das políticas públicas.

Nesse contexto, o relatório anual das atividades do TCU (2019), destaca a importância da atuação do TCU em conjunto com os demais órgãos de controle para o combate à corrupção por meio do aumento de medidas preventivas que possibilitem a efetividade das ações da administração pública, a verificação de irregularidades e a sanção dos corruptores.

Tamanha é a preocupação do TCU com os índices de corrupção no Brasil, que o mesmo conta com unidades especializadas para acompanhamento e identificação dos desvios: a secretaria extraordinária de operações especiais em infraestrutura que atua na área de infraestrutura e a secretaria de relações institucionais de controle no combate à fraude e corrupção.

Ainda, valendo-se da atuação educativa desenvolvida pelos tribunais, já citada, o TCU elaborou um o referencial de combate à fraude e corrupção (2018), para orientar os órgãos da Administração Pública visando diminuir os índices de desvios. O referencial aborda

instrumentos que possibilitam a redução dos atos de corrupção e, para tanto, lista cinco mecanismos que contribuem para o combate à corrupção, quais sejam: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento.

Novamente destaca-se a importância da prevenção que aqui já foi abordada. Segundo o referencial do TCU (2018), a prevenção é o instrumento mais eficiente, e do qual fazem parte mecanismos como: gestão da ética, controles preventivos, transparência e *accountability*.

Diante de todo exposto, é possível verificar que as ações dos Tribunais de Contas voltadas ao combate à corrupção exigem cooperação com a administração pública. O trabalho do TCU, por exemplo, é realizado por meio de parcerias com outros órgãos para identificar e responsabilizar os corruptores. A integração dos demais órgãos e instrumentos de controle com a administração pública permitem maior eficiência das ações e facilita a detecção de desvios. Quanto maior a integração entre as instituições, melhor será o desempenho da administração pública e menores serão os índices de corrupção.

Nesse cenário, conclui-se que o controle externo realizado pelos tribunais de contas na administração pública contemporânea é caracterizado pela atuação preventiva, pela inovação e pela modernização de instrumentos para fomento e alcance da transparência, eficiência, para o combate à corrupção e para a efetivação das políticas públicas.

### 3.3 CONTROLE POPULAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Lock (2004) a participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem nenhum interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse do bem comum, assim buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Pode-se dizer que é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

Ainda tratando de definição sobre o controle Social, Silva e Vacovski (2015) acrescentam que o controle popular é aquele exercido por meio da fiscalização realizada pela população sobre a Administração Pública e seus agentes públicos e é uma das maiores expressões do exercício da cidadania, pois permite que o cidadão comum fiscalize a atuação de seus representantes. Assim, segundo a Controladoria-Geral da União – CGU (2008) o controle social pode ser entendido como: A participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização,

no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Com os instrumentos de Democracia direta trazidos pela Constituição Federal que apresenta o princípio constitucional da participação popular, está o cidadão apto a cooperar com a Administração Pública e dela exigir. (Oriccoli, 2006). A atuação pode se dar, de forma mais fácil e mais próxima, diretamente junto aos Municípios, num exercício constante e num aprendizado eficaz.

Lock (2004) enfatiza que há várias previsões de participação do cidadão na administração pública, mas uma em especial parece ser o fio condutor da assunção da participação popular para a condição de princípio constitucional. É o contido no parágrafo único do art. 1º: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição".

Sob essa perspectiva do controle social e da democracia participativa brasileira, é válido acrescentar que esta democracia participativa se consolida na medida em que os cidadãos utilizem todas as possibilidades participativas expressas na legislação e através delas ampliem ainda mais o dever dos governantes ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões. (Lock, 2004). Ainda a democracia participativa brasileira, garantida pelo princípio da participação popular, prevê variadas formas de atuação do cidadão na condução e participação política e administrativa do Estado. Destaca-se a audiência pública, prevista constitucionalmente no âmbito da participação legislativa, que também é um componente do controle externo e em diversas normas infraconstitucionais.

Sob essa inter-relação entre controle popular e controle externo, cabe destacar seguindo a visão de Lock (2004) sobre a audiência pública, que para o autor é um processo de participação aberto para a população em geral, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e que participando ativamente da condução dos assuntos públicos, venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos. Logo, constitui-se em instrumento de legitimação das decisões, pautas, do interesse popular através de um processo democrático, onde constantemente a comunidade teria o direito de se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública e poderia controlar as ações dos governantes através de prestações de contas.

A Constituição Federal de 1988 confere vários dispositivos que garantem a participação popular na gestão dos recursos públicos entre os quais Silva e Vacovski (2015), destacam: a participação popular através de projetos de lei de interesse específico do Município, por meio da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII); o § 3º da art. 31

determina que as contas do Município fiquem sessenta dias anualmente à disposição da população para exame, apreciação e questionamento quanto à sua legitimidade; é facultado à população o direito de denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade praticados pelos entes públicos ao tribunal de contas (art. 74, §2º); os incisos XXXIII, XXXIV art. 5º, constantes do título dos direitos e garantias Fundamentais expressam respectivamente: que é livre o acesso a todo e qualquer cidadão a informações, tanto de interesse pessoal quanto de interesse coletivo, sob pena de responsabilidade do agente público que se negar a prestá-las e que todo o cidadão tem direito à petição na defesa de seus direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

O TCU (2001), acrescenta acerca desta temática quando apresenta que a sociedade deve participar do controle da execução dos atos dos agentes encarregados de promover a satisfação social, fazendo uso dos meios disponíveis para coação das estruturas competentes realizarem suas atribuições. Podendo ser desenvolvido diretamente pelos seus executores ou fazendo uso de mecanismos colocados à sua disposição. Pois, mesmo que a sociedade não faça parte da estrutura governamental (Executivo, Legislativo e Judiciário), também não podendo exercer o controle dos atos da Administração Pública, no sentido literal da palavra, a mesma tem plenas condições de exercer sua atuação através de mecanismos de participação, como a audiência pública exemplificada acima.

A CGU (2008), apresenta que há ainda os conselhos de políticas públicas que são instâncias amparadas pela legislação nacional e que têm a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva. Estes têm importante papel na captação de recursos, pois sua instituição e seu funcionamento são condições obrigatórias para o repasse de recursos do governo federal aos estados e municípios.

Outra ferramenta de controle social é o orçamento participativo, onde tem-se a possibilidade entre o poder público e o cidadão de formularem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade. Figueiredo; Santos, (2010). Como mecanismo de atividade da participação social pode-se elencar ainda os observatórios sociais, em geral, são instituições independentes, como as organizações não-governamentais, que se dedicam a acompanhar a gestão dos recursos públicos e o atendimento dos interesses da sociedade.

Na perspectiva de Silva e Vacovski (2015), portanto, pode constatar diante do exposto que o controle social é a integração do governo com a população no sentido de que através da legislação haja participação popular na gestão dos bens coletivos para que se possa fiscalizar e avaliar o desempenho dos administradores públicos quanto à eficiência, eficácia e transparência

na tomada de decisões e conseqüentemente a obtenção de uma gestão justa e comprometida com o interesse público.

## 4 CONVERGÊNCIA ENTRE O IEGME E A GOVERNANÇA PÚBLICA

Neste capítulo apresentam-se as principais motivações para a convergência entre o índice de efetividade da gestão municipal e a governança pública. Assim, os subtópicos na sequência são caracterizados pelos aspectos da governança pública, o índice de efetividade da gestão municipal, *accountability*, a transparência pública e temas referente o marco legal brasileiro sobre *accountability* e transparência pública.

### 4.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A gestão pública deve ser continuamente aprimorada para o alcance de seus fins, como a redução da pobreza, melhoria da educação, estímulo à competitividade da economia a fim de incentivar a conservação de recursos naturais, entre outros Cichoski et al (2019). O Comitê do Setor Público - PSC da Federação Internacional de Contadores - IFAC desenvolveu um estudo sobre governança para o contexto público, discutindo a respeito dos princípios de governança que deveriam estar presentes nas organizações públicas apresentados em quatro dimensões, duas das quais se referem ao controle e à disponibilização de relatórios externos da Federação Internacional dos Contadores - IFAC (2001).

Dessa forma, a presença do controle como uma dimensão da governança no setor público é explicitada nas recomendações da IFAC (2001), que concebe aquela função como suporte à alta gestão para viabilizar o alcance dos objetivos organizacionais, na eficiência e efetividade das operações, na confiabilidade de relatórios internos e externos e na conformidade na aplicação de leis e regulamentos Cavalcante e Luca (2013).

Continuando nessa perspectiva, os autores apresentam que os princípios transparência e *accountability*, assim como as dimensões do controle, são presenças permanentes nas orientações e recomendações de boas práticas de governança tanto para o setor privado quanto para o público (Cavalcante e Luca, 2013).

Entretanto, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) diz que a governança no setor público se refere a mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos. Neste sentido, para Lima et al (2022), a governança está relacionada com os

processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.

Para Kinzler e Mello (2023), o governo tem apresentado formas de minimização da assimetria de informações entre Estado e sociedade por meio de maior transparência de ações governamentais, cabendo a cada cidadão o exercício da cidadania plena por meio do controle social e participação ativa na vida política do País. De acordo com Travaglia e César (2016), os mecanismos de governança pública encontram-se à disposição dos gestores sob a forma de normativos ou de práticas a serem incorporadas à administração.

Para os mesmos autores, em virtude dos desafios enfrentados diariamente pelos cidadãos, frequentemente submetidos a falhas, omissões administrativas, desvios e mal uso de recursos e dinheiros públicos, as boas práticas de governança consistem em um importante recurso no combate às ações administrativas burocráticas, inoperantes e contrárias ao interesse público (Travaglia; César, 2016).

Para Kinzler e Mello (2023) existe um interesse generalizado em medir não só a qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade, mas também a melhoria na qualidade de vida das pessoas e nos processos de governança envolvidos. Para Pacheco (2009), indicadores podem ser fontes de mensuração e são necessários para o estabelecimento de um processo de monitoramento e avaliação de projetos públicos. Portanto, os indicadores são medidas representativas de um recorte da realidade utilizados para traduzir quantitativamente um conceito social que tem sentido em determinado contexto teórico-metodológico.

Albuquerque et al (2016) acrescenta que para demonstrar à sociedade como estão sendo utilizados os recursos públicos, é de extrema importância realizar a avaliação de gestões. Como forma de auxílio tem-se buscado desenvolver instrumentos de avaliação de governança, eficiência e de gestão, com aplicabilidade em todas as esferas de governo e institucional.

#### 4.2 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

De acordo com a literatura, a construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) criado, em 2014, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotado, a partir de 2016, pelos demais Tribunais, a fim de, como diz o próprio Instituto, no Anuário Estatístico de 2015, avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores. Para isso, diz a mesma fonte, auxilia as análises das contas públicas, fornece informações que subsidiam a ação fiscalizatória e mede a qualidade

dos gastos municipais, elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva (Instituto Rui Barbosa, 2015).

Desse modo, o IEGM oferece elementos para que os governos municipais enfrentem problemas que, segundo Leite Filho e Fialho (2015), vão desde inflação elevada, recessão econômica, carência de recursos para investimentos” até, no que interessa ao presente estudo, a ausência de instrumentos eficazes de planejamento e controle dos gastos públicos municipais. Esses fatores, ainda de acordo com os autores, têm o condão de impactar negativamente na gestão e no desempenho econômico e social dos municípios (Leite Filho; Fialho, 2015).

A passagem da administração burocrática para o modelo gerencial foi acompanhada pelos órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas. Pouco a pouco, os métodos tradicionais de controle formalista da gestão foram superados e substituídos por instrumentos de aferição de resultados, tais como as auditorias operacionais.

Isso porque, como diz Ferreira Júnior (2015, p. 128), é preciso que as Cortes de Contas assumam o bom controle das contas públicas, o que só é possível se adotarem formas de fiscalização que se coadunem com as novas práticas de gestão pública voltadas à obtenção de resultados. A criação de indicadores finalísticos reflete essa postura, estabelecendo uma mudança significativa nas futuras fiscalizações do Tribunal (São Paulo, 2014).

O que se examina é como o Índice foi construído, valendo-se dos conceitos e dos elementos teóricos que fundamentam o processo o que, por um lado, contribui para a melhor compreensão desses elementos teóricos e, por outro, estimula o debate em torno dos mecanismos de controle do gasto público e da atuação dos governos (Passos; Amorim, 2018).

O IEGM insere-se nesse processo. Com ele, o conceito abstrato de efetividade passa a dispor de referências objetivas, sendo entendido como a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete especialidades: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos, Governança da Tecnologia da Informação (São Paulo, 2014).

Essas são aglutinadas em um índice sintético, diferenciando-o dos indicadores simples, como o Produto Interno Bruto (PIB), que é construído a partir de uma única estatística social específica. Como indicador sintético, o IEGM expressa, em uma só medida, diversos aspectos da vida social, permitindo uma avaliação geral da efetividade da gestão municipal sob múltiplas variáveis.

As sete áreas que o compõem foram selecionadas a partir da posição estratégica de cada uma no contexto das finanças públicas (Instituto Rui Barbosa, 2015), sem, contudo, advertem os elaboradores (São Paulo, 2014) estimular a exclusiva atenção do gestor público para apenas

uma ou algumas das dimensões analisadas, ainda que demonstre as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos (São Paulo, 2014) por meio de indicadores específicos:

1. O i-EDUC (Índice Municipal da Educação) mede o resultado das ações da gestão pública municipal na educação infantil e no ensino fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar, sobretudo avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares (Instituto Rui Barbosa, 2015);
2. O i-SAÚDE (Índice Municipal da Saúde) mede a gestão pública municipal no que se refere à atenção básica, cobertura e ação do programa saúde da família, atuação do conselho municipal da saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e prevenção de doenças como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população. (Instituto Rui Barbosa, 2015);
3. O i-PLANEJAMENTO (Índice Municipal do Planejamento) verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado (Instituto Rui Barbosa, 2015);
4. O i-FISCAL (Índice Municipal da Gestão Fiscal) mede a dimensão da gestão municipal, a partir da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Instituto Rui Barbosa, 2015);
5. O i-AMB (Índice Municipal do Meio Ambiente) mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas, além de apresentar informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação, estrutura e conselho ambiental (Instituto Rui Barbosa, 2015);
6. O i-CIDADE (Índice Municipal de Cidades Protegidas) mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres além disso, reúne informações sobre plano de contingência, identificação de riscos para intervenção do poder público e infraestrutura da defesa civil (Instituto Rui Barbosa, 2015);
7. O i-GOV TI (Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação) mede o conhecimento e o uso dos recursos de tecnologia da informação em favor da sociedade, sobretudo políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência (Instituto Rui Barbosa, 2015).

O IEGM observa, ainda, a economia, compreendida como os meios utilizados pelo município para que os serviços prestados aos cidadãos sejam disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço; a eficiência, expressada na melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos; e a eficácia, entendida como o alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público (SÃO PAULO, 2014).

De acordo com o Manual do IEGM – TCERN (2016), para compreender a gestão municipal dos índices expostos no Quadro 3, é utilizada a métrica de ponderação a qual reflete o grau de relevância das especialidades avaliadas. No quadro 1 apresenta-se os pesos aplicados em cada índice apurado.

**Tabela 1 – Pesos aplicados na apuração dos índices componentes do IEGM**

Índice	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI
Peso	20%	20%	20%	20%	10%	5%	5%

Fonte: Manual do IEGM – TCERN (2016).

O cálculo de mensuração do IEGM, com base nos resultados dos indicadores setoriais é exibida por meio do seguinte modelo matemático:

**Quadro 1 - Cálculo de mensuração do IEGM**

$$\text{IEGM} = (\text{i-Educ} \times 20 + \text{i-Saúde} \times 20 + \text{i-Planejamento} \times 20 + \text{i-Fiscal} \times 20 + \text{i-Amb} \times 10 + \text{i-Cidade} \times 5 + \text{i-Gov TI} \times 5) / 100$$

As informações de que se vale são dados governamentais e outras fontes oficiais de informação, tais como o portal da transparência, as publicações no Diário Oficial, relatórios de gestão fiscal, etc.; dos sistemas automatizados de apoio à fiscalização TAAC – Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador, que congregam as informações relativas às auditorias de prestação de contas realizadas ordinariamente pelos Tribunais de Contas e aqueles provenientes das "informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais" (Instituto Rui Barbosa, 2015).

Os questionários são compostos por 226 questões, sendo 59 relativas à educação, 58 à saúde, 48 ao planejamento, 7 à dimensão fiscal, 21 ao meio ambiente, 12 à proteção das cidades e 21 à governança de tecnologia da informação. Tratam desde a infraestrutura necessária para satisfazer as necessidades do cidadão, incluindo os recursos humanos envolvidos e o número

de pessoas atendidas, até os meios utilizados na prestação de serviços, para que sejam exercidos o controle e a avaliação pelos usuários e pela coletividade (Passos; Amorim, 2018).

O IEGM, portanto, avalia a efetividade da gestão municipal como um todo (São Paulo, 2014), apresentando os resultados em faixas, evitando-se assim a exposição numérica de ranking (São Paulo, 2014). Cada faixa é representada por uma nota, caracterizando a gestão como Altamente Efetiva – nota A, muito efetiva – nota B+, efetiva – nota B, em fase de adequação – nota C+ e baixo nível de adequação – nota C, conforme exposto na figura 1.

**Quadro 2 – Faixas de resultados do IEGM**

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

**Fonte:** Elaborado a partir de Instituto Rui Barbosa (2015).

O objetivo do IEGM é demonstrar, naturalmente, as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos, concluindo como altamente efetiva a gestão que considera todos os aspectos do bem-estar social (São Paulo, 2014), contudo, não descuida daquelas que demandam maior gasto público (saúde, educação) ou que são meios imprescindíveis para que as necessidades dos cidadãos sejam satisfeitas (planejamento e gestão fiscal).

Em síntese, o IEGM é um mecanismo que possibilita um diagnóstico de controle da gestão municipal, onde pode-se analisar a capacidade de governança dos gestores (Aguiar Filho; Santos; Fernandes, 2022) com a execução de políticas públicas, ou seja, este índice avalia se as metas e objetivos traçados e planejados pelos gestores municipais estão em conformidade à execução orçamentária-financeira e a LRF e ainda, se estão proporcionando serviços públicos eficientes e de qualidade à população. Portanto, acredita-se que é imprescindível a ação do controle interno municipal no acompanhamento e condução do planejamento e execução das políticas públicas elencadas pelos gestores para o desenvolvimento municipal.

#### 4.3 ACCOUNTABILITY

O conceito de *accountability* é formulado por vários autores de diversas formas. Campos (1990), apresenta que não há uma tradução literária definida para tal conceito e que este pode ser associado à responsabilidade de fiscalização das ações públicas, que não se deve restringir somente pelo controle interno, mas principalmente pelo fundamental stakeholder dos governos, o povo.

Segundo o autor Coelho (2018), *accountability* pode ser definida como a obrigação de os funcionários públicos mediante um controle burocrático da máquina pública publicizar as ações e o uso dos recursos públicos, uma vez tornando possível a responsabilização do governo, com o intuito de atender aos objetivos de desempenho anteriormente apresentados.

Para Celso da Silva Fraga (2011); Rocha (2011), *accountability* seria um conjunto de mecanismos instituídos que determinam a transparência das ações dos gestores públicos, ou seja, é função do gestor público providenciar as condições de acesso às informações realizadas pela administração pública para que seja possível ao público em geral realizar a avaliação dessas mesmas ações e se preciso, os órgão de fiscalização fazer a determinação das sanções quando o desempenho destas ações não forem consideradas satisfatórias.

Ainda sob essa perspectiva multidimensional é pertinente o destaque dos conceitos de *accountability* vertical e horizontal. Neste sentido, Guillermo O'Donnell (1998) apresenta os conceitos de *accountability* vertical, como as ações individuais ou representativas de pessoas, eleitas ou não, que desempenham alguma posição, cargo ou função na estrutura do Administração Pública, já o termo da *accountability* horizontal, pode ser realizada por instituições estatais que possuem a missão de supervisionar outros órgão e agentes da estrutura do estado.

Para Serra; Carvalho; Carneiro (2012), a *accountability* pode ou não ser democrática. O que pode lhe conceder tal característica é a sua conjuntura institucional e a sua forma de operação guiada pelos princípios democráticos, como o constitucionalismo, legalidade, igualdade, segurança jurídica, eficácia de direitos individuais, coletivos, sociais e culturais, participação social, pluralidade.

As concepções de *accountability*, na perspectiva de Arlindo Carvalho Rocha (2011), podem ser reunidas em três planos: o hierárquico, que se consolida no controle da conformidade às leis e às normas procedimentais, em acordo com a administração pública tradicional; o das regras de mercado, representado pela busca da máxima produtividade dos recursos públicos tendo por base as diretrizes e princípios da eficiência e eficácia e efetividade, do *New Public Management*; e o dos valores democráticos, como proposto no conceito do Novo Serviço Público, que apresenta a complexidade da atuação do servidor público e tratamento sobre

questões relativas ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos.

De acordo com o jurista Pedro Lenza (2011), em seu escrito direito constitucional esquematizado, nos Art. 34 e 35, a Constituição Federal apresenta a *accountability* como um princípio constitucional, portanto uma norma jurídica de observação obrigatória para todos os entes da federação. Assim, a *accountability* executa um papel primordial na redução de corrupção no setor público e põe em destaque um papel positivo nessas entidades com o intuito de aumentar a transparência acerca da condução dos recursos públicos.

A *accountability* não surge por si só, mas tem sua finalidade mediante uma relação entre o Estado e a sociedade civil organizada, respaldada pelo desenvolvimento democrático. É fruto de um desenvolvimento político que atribui ao cidadão um status ativo de sujeito (Campos, 1990). A *accountability* é um atributo do sistema político que se impõe aos agentes públicos, sejam estes governantes ou burocratas (Ceneviva; Farah, 2006).

Em suma, não há um entendimento entre os autores e alguns órgãos internacionais sobre o significado de *accountability*, pois apresentam diferentes abordagens como evidenciado acima. De acordo com o *Internacional Federation of Accountants* - IFAC (2001) é um procedimento pelo qual os órgãos da administração pública e os indivíduos que nela estão inseridos são os encarregados por ações, bem como serão administrados os recursos públicos, e principalmente a publicização desses desempenhos e resultados.

#### 4.4 TRANSPARÊNCIA

Os princípios da administração pública podem ser encontrados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. De acordo com Platt Neto *et al.* (2007) “extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático”.

Ainda na perspectiva dos autores, transparência é considerada um princípio da gestão fiscal que deriva do princípio constitucional da publicidade. Onde a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível ao princípio da transparência, implica a

publicidade e a compreensibilidade das informações, sendo este mais amplo que o princípio da publicidade.

Outro conceito relacionado à transparência é o de governança corporativa, publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), através do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa (CMPGC), que faz alusão às boas práticas de governança corporativa, tendo empregado o seguinte conceito: “Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 20).

Os princípios básicos que serviram de base para o código das melhores práticas de governança corporativa, também aplicados à governança pública, são: (a) a transparência; (b) a equidade; (c) a prestação de contas (*accountability*); e (d) a responsabilidade corporativa. A adequada aplicação dos princípios resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com *stakeholders*.

Segundo o IBGC (2015), o princípio da transparência rege mais do que a "obrigação de informar", a administração deve cultivar o "desejo de informar", disponibilizando informações de seu interesse e não apenas aquelas impostas por convenções, leis e regulamentos, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resultam em um clima de confiança.

Segundo o entendimento da CGU (BRASIL, 2011), a transparência pública é tema que vem ganhando destaque no cenário nacional, bem como no âmbito internacional, onde a transparência é considerada por pesquisadores em administração pública como um valor democrático que fortalece a confiança e a boa governança, aumenta o desempenho, torna os governos mais responsáveis e reduz a corrupção.

Contribuindo com esse aperfeiçoamento, foi publicada, em 27 de maio de 2009, a Lei Complementar nº 131 (BRASIL, 2009), conhecida como “Lei da Transparência”, que acrescenta à LRF a transparência pública, especialmente ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa Lei estabelece que todos os gastos e receitas públicas devem ser divulgadas em meios eletrônicos. Portanto, conforme o que dispõe o artigo 73-B da LRF, desde maio de 2010, todos os estados brasileiros já devem ter seus portais eletrônicos regularizados, ou seja, prontos para o cumprimento dos artigos 48 e 48-A da LRF.

#### 4.5 MARCO LEGAL BRASILEIRO SOBRE *ACCOUNTABILITY* E TRANSPARÊNCIA

Nesta pesquisa, o tratamento sobre o conceito de democracia está direcionado à compreensão feita na constituição brasileira de 1988, que instituiu o regime democrático resgatado no país e estabeleceu uma democracia heterogênea que configura representação e participação direta, mas que também abre brechas para a deliberação, de forma regulamentada em outras leis.

Segundo Silva (2007), a constituição brasileira combina participação direta e representação, mas tende para a democracia participativa ao exprimir instrumentos de exercício da soberania como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Assim, nossa realidade legal dispõe de mecanismos democráticos organizados da seguinte forma: Representatividade; sufrágio universal e eleições dos governantes. Participação direta; plebiscito, referendo, iniciativa popular, formação de associações. E deliberação; debate e diálogo. Entretanto, não é regulamentado a forma de deliberação, com limitação apenas para indicar meios para que aconteça.

Com o objetivo de reforçar o controle social que é diretamente ligado aos aspectos da *accountability* e transparência em nosso país, foram criadas a Lei Complementar 101/00 ou Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a Lei Complementar 131/09 ou Lei da Transparência, a Lei 12.527/11 ou Lei de Acesso à Informação – LAI e o Decreto 10.540/20.

Na perspectiva de Nascimento e Debus (2002), A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF utilizou vários conceitos internacionais como referência para sua elaboração. Os principais conceitos observaram as seguintes fontes: FMI (Fundo Monetário Internacional), como a transparência, planejamento, publicidade; *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, como gestão fiscal responsável, orçamento e gastos realizados pelo Poder Executivo sob a fixação de princípios e exigência de transparência pelo Congresso; do Tratado de *Maastricht*, da Comunidade Econômica Europeia, como metas a serem cumpridas e punições para os não cumprimentos; e dos Estados Unidos, por meio da edição do *Budget Enforcement Act*, que traz o ideal do *accountability* e da compensação orçamentária.

Como apresentado acima a LRF inspirou-se em leis estrangeiras, mas procurou realizar adaptações buscando essencialmente a responsabilidade e a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente. A ideia principal da legislação é a de transparência dos atos, cujas funções, atos e ações de política e de gestão e as atividades fiscais passadas, presentes e programadas devem ser bem divulgadas ao público em geral. Para efeito de verificação da LRF, são instrumentos de transparência: os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de

contas e o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal.

Ainda segundo esses autores Nascimento e Debus (2002), a transparência será efetivamente uma realidade por meio do conhecimento e da participação social, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. A LRF (2000) estabeleceu mecanismos para que esses atos aconteçam, tais quais os seguintes: a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos, disposto no artigo 48, § 1º inciso I e II; a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Os instrumentos elencados para a LRF (2000) responsáveis pela transparência basicamente são o orçamento, a prestação de contas, além de dois relatórios fundamentais: o RREO – relatório resumido da execução orçamentária (e versão simplificada) e o RGF – relatório da gestão fiscal (e versão simplificada). O RREO nada mais é que um balanço orçamentário publicado bimestralmente que dispõe da movimentação orçamentária de todos os Poderes e entidades de um mesmo nível de governo. O RGF demonstra a execução de contas que estão sujeitas a certo limite, como despesas com pessoal, dívida consolidada e operações de crédito.

Vale ressaltar que apesar de já nos anos 2000 esses instrumentos já estarem em vigor, apontam Nunes *et al.* (2013) que algumas informações fornecidas eram restringidas aos órgãos públicos e, em especial, aos órgãos de controle externo. Assim, é evidente que isso dificultava o alcance da sociedade às informações, dificultando o controle e participação social.

De acordo com Nunes *et al.* (2013), com a criação da Lei da Transparência em 2009, isso foi corrigido. A LC 131/09 incluiu alguns dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal que elucidam quais informações devem ser divulgadas referente à execução orçamentária e financeira. A nova normativa alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no com relação à transparência da gestão fiscal e apresentou inovação com a determinação da disponibilização em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ainda exigindo que os entes divulgassem na internet os seguintes dados: Despesa; disponibilizar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física

ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. Receita; disponibilizar o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Mesmo assim, faltava à Lei 131/09 alguns incrementos quanto a regulamentação e definições, já que, por exemplo, a lei não esclarecia o que seria tempo real e do que se tratava a disponibilização mínima dos dados das despesas. Mas, no ano de 2020, O Decreto nº 10.540/20 regulamentou a Lei 131/09 e dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação. O dispositivo também evidenciou alguns pontos referentes aos instrumentos de transparência, ao estabelecer que a liberação das informações em tempo real deve ocorrer até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic e não poderá ocorrer a exigência de cadastro para acesso (art. 2º, incisos IX e X).

Ainda com relação ao Decreto nº 10.540/20, são elencados elementos a serem divulgados Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – Siafic. Esses elementos são a receita e a despesa. Quanto à receita devem constar a previsão na lei orçamentária anual, o lançamento, quando for o caso, a arrecadação, inclusive referentes a recursos extraordinários, ao recolhimento e a classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos, observadas as normas gerais de consolidação das contas públicas.

Quanto às Despesas, devem ser divulgados os dados referentes ao empenho, liquidação e ao pagamento, o número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso, a classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto, conforme as normas gerais de consolidação das contas públicas, os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária, pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com seu respectivo número de inscrição no CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ.

Inclusive quanto aos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto na hipótese de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários, a relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor; o procedimento licitatório realizado, ou a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com

o número do respectivo processo, a descrição do bem ou do serviço adquirido, quando for o caso.

Sobre a legislação brasileira para a utilidade pública e democrática dos mecanismos de transparência, os usuários da informação no Brasil ganharam uma importante ferramenta em novembro de 2011, com a vinda da Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, que regulamentou o direito ao acesso às informações públicas, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal: Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

A LAI ampliou os mecanismos de obtenção de informações, anteriormente com previsão apenas na LRF e na Lei da Transparência que já determinavam em seu escopo a obrigação de levar ao conhecimento da população em geral informações detalhadas sobre as finanças públicas das entidades. Essa lei representa uma transformação na transparência pública, pois define como regra o acesso e como exceção, o sigilo.

Assim, tendo a obrigação a observar as exigências da LAI os órgãos e entidades públicas dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), assim como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, como também as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CGU, 2011).

A premissa fundamental da LAI é que qualquer pessoa, sem explicar a motivação, pode solicitar acesso a informações públicas (não sigilosas). Os princípios que orientam a LAI são os seguintes: princípio de publicidade máxima o direito à informação deve ser amplo quanto ao espectro de informações e também quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito; princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar os órgãos públicos tem a obrigação de publicar as informações de interesse público e o ideal é que essa quantidade de informação aumente com o passar do tempo; princípio da abertura de dado os dados devem ser disponibilizados em formato aberto; princípio da promoção de um governo aberto superação da cultura do sigilo e promoção da cultura de acesso; e princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, transparentes e com linguagem de fácil compreensão (CGU, 2013).

Conforme publicação da CGU (2011) a ferramenta de acesso incorpora aos entes obrigados a cumprir a LAI a consciência de que a informação pública tem sua destinação ao

cidadão e que o Estado deve prestá-la de forma compreensiva e tempestiva. Esse rol de informações “favorece a tomada de decisões com a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão” (CGU, 2011, p.13).

Como determina o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, elaborado pela CGU (2013), há dois tipos de transparência a serem praticadas: a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira ocorre quando os órgãos ou entidades públicas divulgam informações de interesse coletivo ou geral por iniciativa própria. A segunda se dá quando a sociedade solicita as informações dos órgãos ou entidades públicas.

Para Lara (2016), a LAI determina que a internet é o canal obrigatório de divulgação da transparência ativa e para isso devem ser criadas páginas ou sites de acesso especialmente criados com essa finalidade ou no portal de transparência do estado/município. Já a transparência passiva deve ser exercida via criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), estabelecido fisicamente em local próprio e também devem ser disponibilizados meios aos solicitantes para que estes possam encaminhar pedidos de informação por meio da internet.

Os instrumentos normativos brasileiros, a partir de 1988, foram se aperfeiçoando no aspecto da transparência brasileira. A Constituição Federal garantiu as modalidades democráticas da representatividade, da participação direta e da deliberação aos cidadãos. Em seguida, para fortalecer a *accountability* e a transparência, leis infra constitucionais foram criadas, a exemplo da LRF, Lei da Transparência e suas regulamentações e a LAI. Essas normativas objetivam exigir dos entes federativos mais publicidade, detalhamento, tempestividade e transparência às informações, com o foco final do cidadão e da participação social, usuário da informação.

## 5 METODOLOGIA

Segundo Gil (2002), a metodologia científica deve descrever os procedimentos que serão seguidos na realização da pesquisa e sua organização varia conforme as especificidades de cada estudo. Para Beuren (2008), tendo em vista as particularidades da Ciência Social Aplicada, decidiu-se por focar tipologias de delineamento que se apliquem mais a esta área de conhecimento, as quais são agrupadas em três categorias: quanto aos objetivos, onde contempla-se a pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; quanto aos procedimentos, podendo caracterizar a pesquisa como estudo de caso, levantamento, pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e, por fim, a classificação quanto à abordagem do problema, a qual abarca a pesquisa quantitativa e qualitativa.

Ainda nesta perspectiva, Beuren (2008) argumenta que as pesquisas descritivas buscam descrever aspectos ou comportamentos observados nas populações analisadas. Nesse sentido, quanto aos objetivos, o presente estudo classifica-se como pesquisa descritiva. Quanto à categoria de procedimentos, este estudo caracteriza-se como pesquisa de levantamento, documental secundário e bibliográfico, tendo em vista a utilização dos relatórios do IEGM e a sua capacidade de produção de *accountability* disponibilizados pelos Tribunais de Contas Estaduais. A pesquisa documental se justifica no momento em que é possível organizar informações que se encontram dispersas, conferindo ao material uma nova importância como fonte de consulta. Além disso, justifica-se a pesquisa como sendo também bibliográfica por abranger referencial já tornado público em relação ao tema de estudo. (Beuren, 2008).

Esta pesquisa terá abordagem quali-quantitativa que, segundo Denzin e Lincoln (2006), envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem.

Algumas etapas foram realizadas durante a pesquisa e a sua explicitação tem a finalidade de demonstrar os procedimentos adotados. A apresentação das etapas considera o critério da ordem sequencial das atividades desenvolvidas, como apontado a seguir.

Na consulta, realizada em janeiro de 2024, foram identificados 27 tribunais de contas com portal eletrônico. Nesse sentido, foram pesquisados 27 portais eletrônicos, representando 100% dos 27 tribunais de contas estaduais existentes.

O instrumento de coleta de dados foi um protocolo observacional utilizando-se de um formulário estruturado com o objetivo de identificar a ocorrência ou não dos indicadores do

modelo de análise. Partindo desse pressuposto, o modelo de análise seguiu o utilizado nos trabalhos de Raupp e Pinho (2013) com algumas adaptações visando atender os objetivos desta pesquisa. Assim, através destas modificações, os indicadores são o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, Transparência e Participação Social. Esses indicadores foram agrupados em quatro níveis de capacidade: nula, baixa, média e alta. Assim, foram feitas visitas ao portal eletrônico, seguindo-se os itens do protocolo de observação.

Nesta seção buscou-se resgatar estudos anteriores sobre a construção da *accountability* e de suas dimensões a partir dos portais de governos e que procuraram explicar a descontinuidade e baixa adequação deles. No estudo de Raupp e Pinho (2013), que foi utilizado como ponto de partida para análise da evolução dos dados, investigou-se a capacidade dos portais eletrônicos de câmaras municipais do Estado de Santa Catarina para a construção de *accountability*. Concluíram que o conjunto de portais eletrônicos mostrou ausência de capacidade de viabilizar a construção das dimensões prestação de contas, transparência e participação, e que isto poderia ser explicado, em parte, pelas características do legislativo local brasileiro, desenvolvidas em uma base neopatrimonialista.

Raupp e Pinho (2015), em outro estudo com legislativos locais de Santa Catarina, pesquisaram sobre a prestação de contas realizada antes e depois da Lei de Acesso à Informação entrar em vigor. “A análise ‘após’ parece reforçar a nula ou baixa capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas, identificada ‘antes’, sem grandes avanços, já que muitos portais mantiveram a situação”. Trazem o formalismo como possível explicação para os achados, pois “parece mesmo que os portais existem apenas para constar, para imitar um comportamento de países mais desenvolvidos.”

**Quadro 3 – Modelo de análise**

<b>Índice de Efetividade da Gestão Municipal</b>	
<b>Capacidade</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Nula</b>	Inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de sua localização
<b>Baixa</b>	Aba específica do IEGM
<b>Média</b>	Divulgação do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário sobre cada índice
<b>Alta</b>	Divulgação, além do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário, de relatórios de anos anteriores
<b>Transparência</b>	
<b>Capacidade</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Nula</b>	Inexistência da disponibilização da legislação referente ao IEGM
<b>Baixa</b>	Inexistência de qualquer tipo de indicador de transparência do IEGM
<b>Média</b>	Disponibilização de legislação referente ao IEGM com possibilidade de <i>download</i>
<b>Alta</b>	Disponibilização de manuais técnicos de apoio do IEGM
<b>Participação Social</b>	
<b>Capacidade</b>	<b>Indicadores</b>

<b>Nula</b>	Inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos
<b>Baixa</b>	<i>E-mail</i> do Tribunal de Contas
	<i>E-mail</i> de setores do Tribunal de Contas
	Formulário eletrônico
<b>Média</b>	<i>Home page</i> do Tribunal de Contas
	<i>Instagram, Facebook e Twitter</i>
	Canal <i>YouTube</i>
	Monitoramento das ações dos usuários
<b>Alta</b>	Ouvidoria
	Indicativo de retorno

**Fonte:** Adaptado pelo autor a partir de Raupp e Pinho (2013).

Nesta etapa, primeiramente será feita uma consulta ao portal do Tribunal de Contas de cada Estado e o Distrito Federal. O Modelo de Análise é considerado com nula capacidade em prestar contas quanto ao IEGM, quando no portal é observada inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de sua localização. Caso haja divulgação de Aba específica do IEGM, o Índice apresentará baixa capacidade em *accountability*. A média capacidade do IEGM é indicada a partir da divulgação do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário sobre cada índice. Já a alta capacidade é identificada se houver divulgação de Divulgação, além do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário, de relatórios de anos anteriores.

No tocante à transparência, o portal tem capacidade nula no caso de inexistência de qualquer tipo de indicador de transparência. A baixa capacidade é definida pela presença de disponibilização da legislação referente ao IEGM. Já a média capacidade é identificada nos portais que apresentarem, de forma cumulativa, o indicador de baixa capacidade e disponibilização de legislação referente ao IEGM com possibilidade de *download*. Enquanto a alta capacidade é identificada caso o portal apresente, de forma cumulativa, o indicador de baixa capacidade, o indicador de média capacidade é um dos seguintes: disponibilização de manuais técnicos de apoio.

Tratando-se de participação social, é considerado com nula capacidade o portal no qual for observada a inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos. A baixa capacidade é identificada caso o portal apresente pelo menos um dos seguintes indicadores: e-mail do Tribunal de Contas, e-mail de setores do Tribunal de Contas, ou formulário eletrônico. Considera-se com média capacidade o portal que apresentar, de forma cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade e um dos seguintes indicadores: homepage do Tribunal de Contas, Twitter, Instagram e Facebook, canal no YouTube ou monitoramento das ações dos usuários. Para que o portal tenha alta capacidade, deve apresentar, de forma cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade, pelo menos um dos indicadores de média capacidade e um dos seguintes indicadores: ouvidoria ou indicativo de retorno. A unidade de

análise foram os portais eletrônicos dos 26 (vinte e seis) Estados e o Distrito Federal. Destaca-se, ainda, que, para fins de construção de quadros, tabelas e gráficos apresentados nesta pesquisa, será utilizado como ferramenta o Excel 2019.

## 6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo é apresentado e discutido os resultados obtidos através das pesquisas realizadas para consecução dos objetivos propostos. Para tanto, apresenta cinco seções que trazem a análise dos indicadores e sua capacidade de produzir *accountability* e da evolução desses indicadores e a proposição de um ranking para apresentar aos tribunais de contas com alta capacidade de produzir *accountability*, com base nos resultados obtidos.

Na análise dos portais eletrônicos de tribunais de contas dos estados brasileiros e Distrito Federal, os dados foram organizados por faixas regionais. A escolha pela apresentação dos resultados baseada na divisão das regiões do país levou em consideração três razões. Primeiramente, a divisão da análise em classes de região foi escolhida considerando as faixas de tamanho das regiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Além disso, há a expectativa de que à medida que a população cresce aumentam as condições de mais recursos tecnológicos, financeiros e humanos para construir os portais. Uma terceira razão é que portais eletrônicos de um mesmo grupo regional mais desenvolvido devem ter mais homogeneidade, gerando resultados mais próximos.

Nessa seção, apresentaremos os resultados obtidos através da aplicação do protocolo de observação entre os sete estados componentes da região norte.

**Quadro 4 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de *accountability* região norte**

Tribunal de Contas	IEGM	Transparência	Participação social
Acre	Nula	Nula	Alta
Amapá	Média	Baixa	Alta
Amazonas	Baixa	Nula	Alta
Pará	Alta	Nula	Alta
Rondônia	Nula	Nula	Alta
Roraima	Média	Alta	Alta
Tocantins	Alta	Média	Alta

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Através da análise dos portais eletrônicos da região norte, percebe-se que o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, conforme resultados, mostrou uma grande diferença entre as amostras, variando de nula, média, baixa e alta entre o objeto de pesquisa. O que indica que os tribunais de contas não estão restritos a uma uniformidade quanto ao cumprimento de questões legais tais como a divulgação de relatórios e documentos obrigatórios pela legislação.

Sendo assim, dos portais eletrônicos da amostra da região analisados, os estados Acre e Rondônia apresentaram capacidade nula conforme protocolo de observação da figura 1. Com

relação aos indicadores propostos pelo protocolo, esta capacidade mostra “Inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de sua localização com relação ao IEGM”. Em termos percentuais, 28,57% da amostra.

Para a capacidade média, que exige a “divulgação do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário sobre cada índice”, os portais eletrônicos dos estados de Amapá e Roraima atenderam estes requisitos, mostrando um percentual de 28,57% da amostra. Levando em consideração que estes portais eletrônicos também atenderam a capacidade baixa do protocolo de observação. “Apresentando aba específica do IEGM.”

O portal eletrônico do estado do Amazonas “apresenta aba específica do IEGM”, alcançando o indicador de capacidade baixa na produção de *accountability* referente ao IEGM. Entretanto, ao verificar a aba não foi possível acessar o conjunto de relatórios legais do índice, que apresenta capacidade baixa após análise. Tendo um percentual de 14,29% no universo da amostra.

Os tribunais de contas dos estados do Tocantins e Pará apresentaram alta capacidade após aplicação do protocolo de observação. Reunindo o conjunto de indicadores baixa “aba específica do IEGM” e média “divulgação do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário sobre cada índice” e fornecendo a “divulgação, além do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário, de relatórios de anos anteriores” no portal eletrônico. Da amostra da região norte, o estado do Tocantins foi o único a apresentar capacidade alta para o IEGM.

No que se refere à transparência, dos portais eletrônicos dos tribunais de contas verificados, os tribunais de contas dos estados; Acre, Amazonas, Pará e Rondônia apresentaram capacidade nula na produção de transparência frente ao IEGM durante a análise do protocolo de observação. Em termos percentuais, 57,13% dos tribunais de contas da região norte não apresentaram o indicador “disponibilização da legislação referente ao IEGM”.

O tribunal de contas do estado do Amapá, em seu portal eletrônico, apresentou capacidade baixa na produção de transparência com relação ao IEGM. Através de investigação por meio do protocolo de observação, foi encontrado a “Disponibilização da legislação referente ao IEGM”, entretanto, a legislação não se encontra disponível para *download* e/ou aba para acesso e leitura da mesma. Ocasionalmente o indicador “Inexistência de qualquer tipo de indicador de transparência do IEGM”. Dentro da amostra da região norte, o percentual é de 14,29%.

Ainda dentro da amostra da região norte, o portal eletrônico do tribunal de contas apresentou o indicador “Disponibilização de legislação referente ao IEGM com possibilidade

de *download*”. Assim, caracterizando capacidade média com relação a produção de transparência. Mostrando, em termos percentuais, 14,29% dentro do universo da amostra.

O portal eletrônico do tribunal de contas do estado de Roraima foi o único a apresentar capacidade alta na produção de transparência. Pois através do atendimento aos indicadores baixo e médio, após aplicação de análise através do protocolo de observação, foi constatado o indicador “Disponibilização de manuais técnicos de apoio do IEGM” dentro do universo da pesquisa. assim, atingindo um percentual de 14,29%.

Quanto à capacidade de participação social, o levantamento apresentou um índice de 100% de portais eletrônicos com alta capacidade, indicando que os órgãos pesquisados possuem mecanismos suficientes que possibilitem a participação e a interação da sociedade com os dados apresentados pelas gestões municipais, bem como com os próprios tribunais de contas.

Em suma, a uniformidade na capacidade de participação social dos sete estados; Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins apresenta o interesse dos órgãos de controle em efetivar a interação da sociedade com a gestão pública e ouvir as suas demandas frente à gestão e fiscalização dos recursos públicos.

Nessa seção, apresentaremos os resultados obtidos através da aplicação do protocolo de observação entre os sete estados componentes da região nordeste.

**Quadro 5 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de *accountability* região nordeste**

Tribunal de Contas	IEGM	Transparência	Participação social
Alagoas	Alta	Nula	Alta
Bahia	Alta	Alta	Alta
Ceará	Alta	Alta	Alta
Maranhão	Média	Alta	Alta
Paraíba	Alta	Alta	Alta
Pernambuco	Alta	Média	Alta
Piauí	Alta	Alta	Alta
Rio Grande do Norte	Alta	Alta	Alta
Sergipe	Alta	Nula	Alta

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Observa-se predominância de portais com alta capacidade em promover o IEGM, representando 88,88% do conjunto analisado. Na sequência aparecem os com média capacidade 11,11%, apenas o portal eletrônico do tribunal de contas do estado do Maranhão. Em razão desses índices, entende-se que há uma busca de transparência pelos vereadores que, conforme Albuquerque *et al.* (2006), significa desenvolver e implantar mecanismos que permitam à

sociedade ter o conhecimento oportuno e suficiente das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados.

O processo analisado em comparação com a seção 6.1 representa uma evolução no tocante a produção de *accountability*. Pois, a mínima ocorrência de portais com média capacidade somada às condições de alta capacidade pode indicar que se trata de um processo ainda em construção.

Os achados da pesquisa evidenciam que a transparência nos portais eletrônicos dos tribunais de contas do universo da pesquisa abrange uma capacidade alta de transparência, pois permite que os entes e público em geral responsável pelo controle externo e interno acompanhem e fiscalizem aspectos que fazem referência ao IEGM.

Entende-se, portanto, que existe construção de *accountability* dentro deste indicador pesquisado. Onde 66,66% da amostra que corresponde aos estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, apresentaram alta capacidade. Em contraponto, 22,22% do universo da pesquisa da região nordeste apresentaram capacidade nula para transparência e 11,11% demonstrou capacidade média para a transparência dentro do modelo de análise.

No tocante à participação social, verifica-se uma participação bastante sólida nos portais analisados, mostrando um percentual de 100%, com condições de contribuir efetivamente para a construção da *accountability*. É evidente a uniformidade no oferecimento de mecanismos para o contato com público externo, e isso se reflete pela comparação com a seção 6.1 acima, onde o índice também alcançou 100% de aproveitamento.

Nessa seção, apresentaremos os resultados obtidos através da aplicação do protocolo de observação entre os sete estados componentes da região centro-oeste.

**Quadro 6 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de *accountability* região centro-oeste**

Tribunal de Contas	IEGM	Transparência	Participação social
Goiás	Alta	Média	Alta
Mato Grosso	Nula	Nula	Nula
Mato Grosso do Sul	Alta	Média	Alta
Distrito Federal	Nula	Nula	Alta

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

As ocorrências dos níveis de capacidade dos portais para a prestação de contas do IEGM são sintetizadas no quadro 6 acima, de acordo com o qual na síntese das capacidades dos portais há uma igualdade entre os níveis das capacidades nula e alta no indicador do IEGM. Com duas ocorrências para cada indicador.

Sendo alta para os portais eletrônicos dos estados do Goiás e Mato Grosso do Sul. Em nível percentual de 50%. Com relação ao indicador de capacidade nula, foi constatado nos portais eletrônicos do tribunal de contas do estado do Mato Grosso e Distrito Federal. Marcando 50% em termos percentuais.

Ao analisar os portais eletrônicos dos tribunais de contas para o indicador de transparência, foi constatado uma igualdade entre as amostras pesquisadas. A capacidade nula novamente obteve 2 ocorrências, identificadas nos portais eletrônicos dos tribunais de contas do Mato Grosso e Distrito Federal. Os estados pesquisados mostraram “inexistência da disponibilização da legislação referente ao IEGM”.

Entre os portais eletrônicos dos tribunais de contas dos estados que atingiram capacidade média, que significa “disponibilização de legislação referente ao IEGM com possibilidade de *download*”, estão os estados Goiás e Mato Grosso do Sul, apresentando um percentual de 50% dentro da amostra do indicador da transparência.

A publicação da Lei de Acesso a Informações Públicas (Brasil, 2011) reforça a obrigação dos agentes públicos em utilizar meios eletrônicos na divulgação de dados acerca dos atos praticados na administração pública. Algumas das exigências estão contempladas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), bem como na Lei da Transparência (Brasil, 2009). Verificando a amostra apresentada na seção 6.1, foi observado que os estados da amostra do centro-oeste apresentaram uma grande diferença com relação ao indicador de transparência da região nordeste, e que não existe uma uniformidade na publicação dos dados ao cidadão.

No tocante à participação social, após aplicação do protocolo de observação, apenas um portal eletrônico dos tribunais de contas pesquisados na amostra apresenta capacidade nula no indicador. Ao realizar a pesquisa com a amostra do estado do Mato Grosso, foi constatado que a aba da ouvidoria do portal eletrônico estava desativada, apresentando “inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos”. Em termos percentuais, essa capacidade representa 25% da amostra.

Para os portais eletrônicos dos tribunais de contas com capacidade alta, após aplicação da análise, foi verificado que não existe uma padronização no tocante à participação social. Mas, ambos os portais eletrônicos dos estados Goiás, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal conseguem produzir *accountability*, fornecendo um canal de atendimento com mecanismos para tirar dúvidas e ferramentas com indicativo de retorno ao usuário após contato com a ouvidoria. Em termos percentuais, as amostras analisadas atingiram 75% da participação social na amostra da região centro-oeste.

Nessa seção, apresentaremos os resultados obtidos através da aplicação do protocolo de observação entre os sete estados componentes da região sudeste.

**Quadro 7 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de *accountability* região sudeste**

Tribunal de Contas	IEGM	Transparência	Participação social
Espírito Santo	Alta	Alta	Alta
Minas Gerais	Nula	Nula	Alta
São Paulo	Alta	Alta	Alta
Rio de Janeiro	Baixa	Média	Alta

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

A relação dos níveis de capacidade do IEGM para a região sudeste é apresentada no quadro 7, onde foram identificados níveis de capacidade nula, capacidade baixa e capacidade alta. Mediante análise, o portal eletrônico do estado de Minas Gerais apresentou capacidade nula, quando existe “inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de sua localização”. Ocasionalmente nula capacidade em fornecer *accountability*. Em termos percentuais, equivale a 25% da amostra no indicador IEGM para a região sudeste.

O portal eletrônico do tribunal de contas do Rio de Janeiro, após aplicação do protocolo de observação apresentou capacidade baixa dentro da sua capacidade de produzir *accountability*. Na análise foi constatado a existência da “aba específica do IEGM”, entretanto apenas o relatório do ano 2018 foi encontrado. Isso representa 25% da amostra para o indicador IEGM referente a região sudeste.

Para a capacidade alta na produção de *accountability* relativo ao indicador do IEGM, após análise foi identificado que os portais eletrônicos dos tribunais de contas dos estados de São Paulo e Espírito Santo conseguiram alcançar este indicador, que equivale a 50% da amostra pesquisada. utilizando o mecanismo do protocolo de observação no portal eletrônico do tribunal de contas do Estado do Espírito Santo, foi identificado o conjunto questionários e relatórios referentes ao IEGM apenas dos anos de 2016 até 2019.

Os dados obtidos pela análise da capacidade de oferecer informações referente ao IEGM pelo estado de São Paulo, destacam a capacidade alta em fornecer informações dos conjuntos de questionários e relatórios do IEGM de anos anteriores. Pois, o tribunal de contas do estado de São Paulo em parceria com Instituto Rui Barbosa foi pioneiro na utilização do índice de efetividade da gestão municipal.

O indicador da participação social referente aos portais eletrônicos dos tribunais de contas da região sudeste apresenta capacidade alta após análise. Levando a um percentual de 100% para a amostra pesquisada. Mais uma vez foi constatado que a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) existe, e foram observadas características que indicassem que a interatividade realmente ocorre.

Nessa seção, apresentaremos os resultados obtidos através da aplicação do protocolo de observação entre os sete estados componentes da região sul.

**Quadro 8 - Capacidade dos portais eletrônicos para as dimensões de *accountability* região sul**

Tribunal de Contas	IEGM	Transparência	Participação social
Paraná	Alta	Alta	Alta
Rio Grande do Sul	Alta	Média	Alta
Santa Catarina	Alta	Nula	Alta

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Como pode-se observar no quadro 7, referente ao indicador do IEGM todos os portais eletrônicos dos tribunais de contas da região sul apresentaram capacidade alta, que significa a “divulgação, além do conjunto de relatórios legais acompanhado do questionário, de relatórios de anos anteriores”. Mostrando um percentual de 100% da análise pesquisada. Para a divulgação dos relatórios legais, acompanhado dos questionários dos anos de 2017 a 2022.

O estado do Rio Grande do Sul que também evidenciou capacidade alta para o indicador do IEGM, após aplicação do protocolo de observação foi constatado que os dados que atestam a capacidade alta do indicador estão desatualizados. O conjunto de relatórios legais e seus questionários apresentam os dados apenas dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018. Ainda dentro da análise sobre o indicador do IEGM, o estado de Santa Catarina que apresentou capacidade alta também disponibilizou dados desatualizados, realizando a divulgação dos relatórios legais e questionário dos anos 2015 a 2021.

A ocorrência do indicador da transparência, no geral, foi desconcentrada. Variando entre as capacidades alta, média e nula. O portal eletrônico do tribunal de contas do estado do Paraná apresentou alta capacidade através da “disponibilização de manuais técnicos de apoio do IEGM”. Representando 33,33% da amostra pesquisada. Entretanto, apenas o manual técnico de 2021 foi encontrado na aba do site.

Para o indicador de transparência do portal eletrônico do tribunal de contas do estado de Santa Catarina, a capacidade encontrada foi nula. Revelando a “inexistência da disponibilização

da legislação referente ao IEGM”. É possível observar falta de importância em produzir *accountability* e possibilitar transparência à população.

Sobre a participação social, os estados da região sul com seus portais eletrônicos dos tribunais de contas analisados, apresentaram alta capacidade tal indicador. Mais uma vez evidenciando uma uniformidade com os dados apresentados nas seções anteriores. Percebe-se uma preocupação na promoção do serviço de acesso à informação – SIC. Onde, a população tem canais de participação ativa e indicativo de retorno, controle das suas solicitações sobre determinado assunto via ouvidoria.

## 6.1 RANKING COM MELHORES E PIORES DESEMPENHOS DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A síntese das contribuições do IEGM, transparência e participação na construção da *accountability* em tribunais de contas estaduais, identificadas a partir da análise dos portais eletrônicos, é evidenciada nos quadros 6, 7 e 8 abaixo. A síntese e ranqueamento dos três indicadores analisados através da aplicação do protocolo de observação foram divididas em apresentadas separadamente.

Os resultados demonstram ainda indicativos de que os portais eletrônicos funcionam como murais eletrônicos, basicamente os portais existem porque devem existir, sem promover incentivos ao exercício da democracia local. É necessário lembrar que esse movimento depende também da mobilização da sociedade civil, aspecto que neste estudo não se pesquisou empiricamente.

### 6.1.1 Ranking da *accountability* nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador IEGM

Após a observação dos portais e registro dos indicadores encontrados, fez-se a consolidação do nível de capacidade dos portais em proporcionar condições para construção de prestação de contas do indicador índice de efetividade da gestão municipal, conforme os resultados apresentados por meio do Quadro 8.

#### **Quadro 9 - Ranking da *accountability* nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador IEGM**

N.º	Tribunal de Contas	IEGM
1	Pará	Alta
2	Tocantins	Alta
3	Alagoas	Alta
4	Bahia	Alta
5	Ceará	Alta
6	Paraíba	Alta
7	Pernambuco	Alta
8	Piauí	Alta
9	Rio Grande do Norte	Alta
10	Sergipe	Alta
11	Goiás	Alta
12	Mato Grosso do Sul	Alta
13	Distrito Federal	Alta
14	Espírito Santo	Alta
15	São Paulo	Alta
16	Rio de Janeiro	Alta
17	Paraná	Alta
18	Rio Grande do Sul	Alta
19	Santa Catarina	Alta
20	Amapá	Média
21	Roraima	Média
22	Maranhão	Média
23	Amazonas	Baixa
24	Acre	Nula
25	Rondônia	Nula
26	Mato Grosso	Nula
27	Minas Gerais	Nula

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Na síntese dos indicadores analisados, as ocorrências para os níveis de capacidade dos portais em relação à prestação de contas do IEGM foram as seguintes: nula (4), baixa (1), média (3), alta (19). Através da verificação, observou-se que dos nove estados da região nordeste, apenas o Estado do Maranhão não alcançou a capacidade alta. Os resultados da análise vão de acordo com Zurra e Carvalho (2008), quando afirmam que a disponibilização de informações varia muito entre as Casas Legislativas, Poder Executivo e Tribunais de Contas, podendo ter por parte de algumas, a disponibilização de uma quantidade razoável de informação e, por outras, uma disponibilização ainda primária.

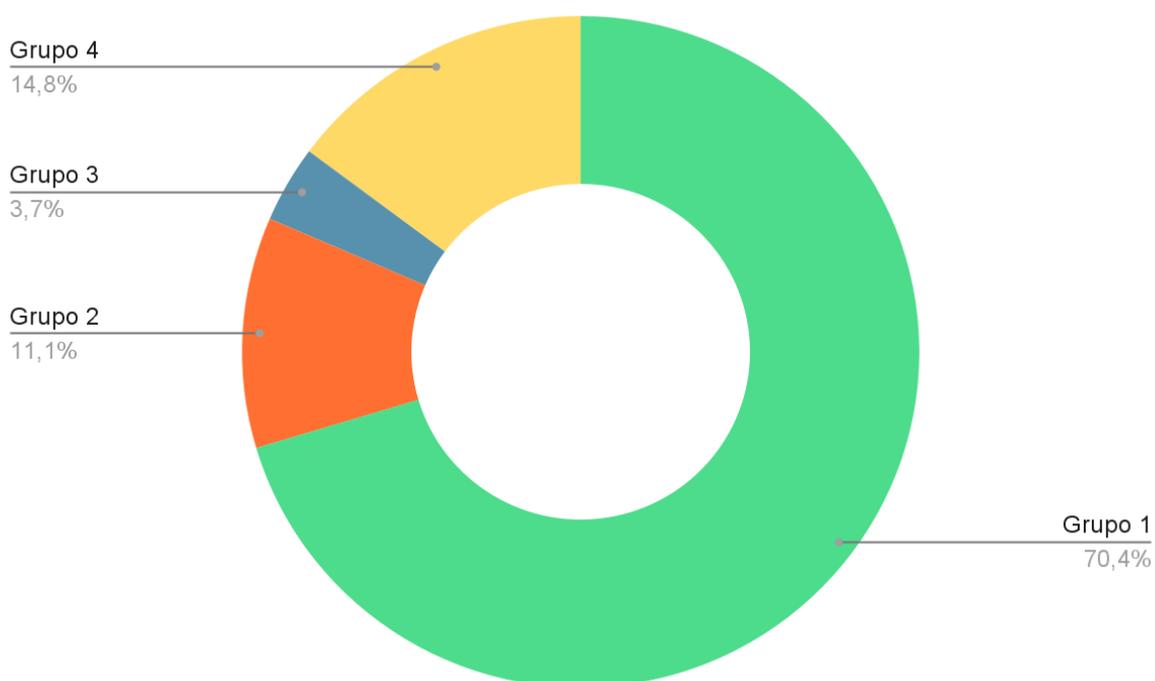
### 6.1.2 Gráfico percentual do indicador de *accountability* do IEGM

Nessa perspectiva, que considera a avaliação da dimensão de *accountability* no IEGM dos portais dos TCs, a partir da existência de dados e informações referente ao índice nos portais, do período de atualização, da navegabilidade, da interatividade e do conteúdo do IEGM disponibilizado nos portais, observa-se que muitos TCs são semelhantes, dada a grande

sobreposição de pontos no gráfico. Apesar das semelhanças, e para melhor observação, identificam-se 4 grupos bem definidos de TCs com capacidades semelhantes:

- **Grupo 1:** TCE-PA, TCE-TO, TCE-AL, TCE-BA, TCE-CE, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RN, TCE-SE, TCE-GO, TCE-MS, TCE-DF, TCE-ES, TCE-SP, TCE-RJ, TCE-RJ, TCE-PR, TCE-RS e TCE-SC;
- **Grupo 2:** TCE-AP, TCE-RR e TCE-MA;
- **Grupo 3:** TCE-AM;
- **Grupo 4:** TCE-AC, TCE-RO, TCE-MT e TCE-MG.

**Gráfico 1 - Percentual do indicador de *accountability* do IEGM**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Apesar dos avanços evidenciando uma capacidade alta em relação à *accountability* do IEGM do Poder Executivo, com um percentual de 70,4% no âmbito dos TCs, os resultados evidenciam que muitos deles, além de não atenderem a exigências mínimas de organismos internacionais, não atendem sequer à legislação brasileira. Além disso, as práticas adotadas para o acesso às informações do IEGM dos portais eletrônicos são diferentes, dificultando o acesso do cidadão, a social *accountability*, a responsabilização dos agentes públicos e a democratização desses órgãos.

Sendo assim, a transparência ativa caracteriza-se pela divulgação de informações públicas de forma proativa pelos governos, sejam eles de qualquer esfera. Nessa forma de transparência as informações são disponibilizadas espontaneamente, de preferência através de portais governamentais. Segundo Raupp e Pinho (2016) a transparência ativa é aquela em que a divulgação de informações ocorre como uma iniciativa da entidade governamental, independentemente do pedido. Esse tipo de transparência está claramente contemplado no artigo 8º da LAI e seus quatro parágrafos.

Além disso, os mesmos autores informam que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Assim, a LAI ampliou o escopo de informações disponibilizadas de forma ativa pela administração pública”, visto que “prevê que todos os municípios com população acima de 10 mil habitantes devem manter em seus sites” um rol mínimo de informações (Cruz, Silva e Spinelli, 2016).

### 6.1.3 Ranking da *accountability* nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador transparência

Após a observação dos portais e registro dos indicadores encontrados, fez-se a consolidação do nível de capacidade dos portais em proporcionar condições para construção de prestação de contas referente ao indicador transparência, conforme os resultados apresentados por meio do Quadro 9.

**Quadro 10 - Ranking da *accountability* nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador transparência**

N.º	Tribunal de Contas	Transparência
1	Roraima	Alta
2	Bahia	Alta
3	Ceará	Alta
4	Maranhão	Alta
5	Paraíba	Alta
6	Piauí	Alta
7	Rio Grande do Norte	Alta
8	Sergipe	Alta
9	Espírito Santo	Alta
10	São Paulo	Alta

11	Paraná	Alta
12	Tocantins	Média
13	Pernambuco	Média
14	Goiás	Média
15	Mato Grosso do Sul	Média
16	Rio de Janeiro	Média
17	Rio Grande do Sul	Média
18	Amapá	Baixa
19	Acre	Nula
20	Amazonas	Nula
21	Pará	Nula
22	Rondônia	Nula
23	Alagoas	Nula
24	Mato Grosso	Nula
25	Distrito Federal	Nula
26	Minas Gerais	Nula
27	Santa Catarina	Nula

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Os resultados dos níveis de capacidade dos portais em relação à prestação de contas do indicador de transparência foram as seguintes: nula (9), baixa (1), média (6), alta (11). A maioria dos portais eletrônicos apresentam capacidade alta para o indicador de transparência, evidenciando que há, no conjunto de portais eletrônicos observados, condições para a construção de uma efetiva responsabilização contínua dos governantes pelos seus atos praticados.

Pode-se afirmar, portanto, que o conjunto de câmaras municipais têm procurado construir os elementos da transparência (Albuquerque, Medeiros, & Feijó, 2006), visto o aumento no número de portais com média e alta capacidade. Caminha-se na direção daquilo que os defensores da transparência sustentam, ou seja, que maior acesso às informações é condição indispensável para maior responsabilidade e melhor qualidade do governo no longo prazo.

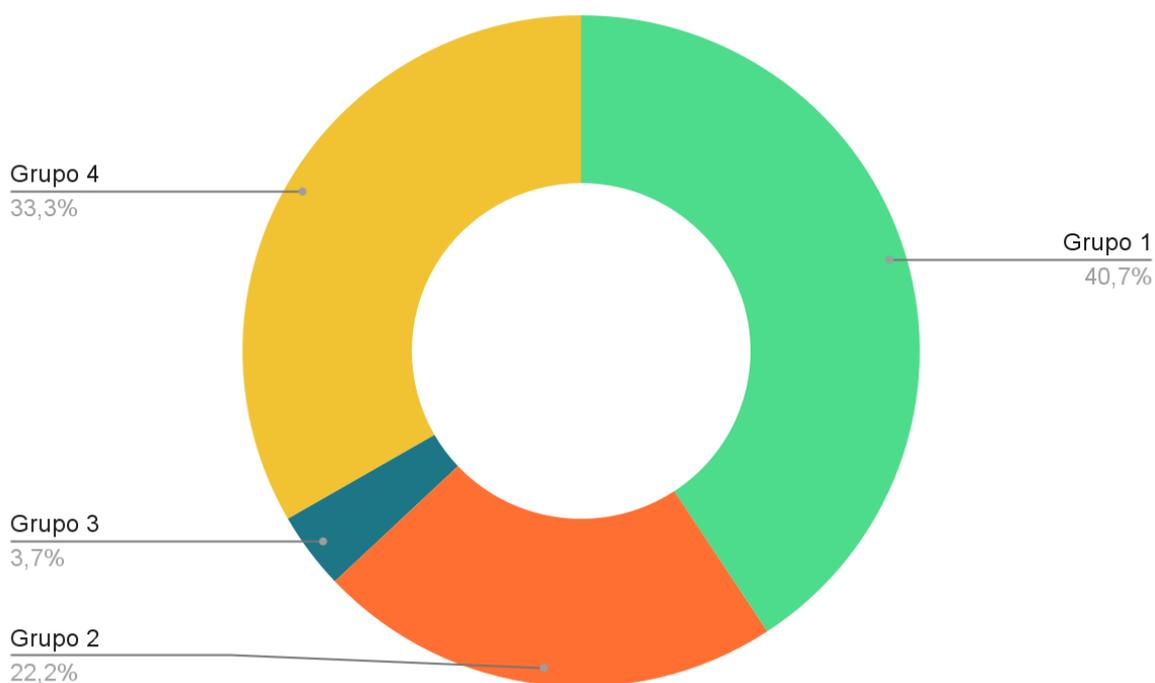
#### 6.1.4 Gráfico percentual do indicador de *accountability* da transparência

Seguindo o padrão da perspectiva analisada acima, esse horizonte apresenta grande equilíbrio entre os TCs para os grupos 1 e 4 não apresentando dificuldade para a identificação de grupos. Vale ressaltar, que as práticas de divulgação das atividades de transparência são muito dissimilares entre os entes, isso pode ser visto pelo grande percentual entre a capacidade alta e a capacidade nula. Como não há procedimentos padronizados para fornecimento de transparência nos diferentes TCs da Federação brasileira, não é de estranhar que as práticas de

divulgação não tenham similaridades. Para melhor observação, identificam-se 4 grupos bem definidos de TCs com capacidades semelhantes:

- **Grupo 1:** TCE-RR, TCE-BA, TCE-CE, TCE-MA, TCE-PB, TCE-PI, TCE-RN, TCE-SE, TCE-ES, TCE-SP e TCE-PR.
- **Grupo 2:** TCE-TO, TCE-PE, TCE-GO, TCE-MS, TCE-RJ e TCE-RS;
- **Grupo 3:** TCE-AP;
- **Grupo 4:** TCE-AC, TCE-AM, TCE-PA, TCE-RO, TCE-AL, TCE-MT, TCE-DF, TCE-MG e TCE-SC.

**Gráfico 2 - Percentual do indicador de *accountability* da transparência**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Contudo, simplesmente tornar a informação visível não é garantia de transparência pública, pois não há certeza de que haverá o entendimento do que está sendo publicizado. É necessário instituir mecanismos eficientes para que a sociedade consiga se relacionar de forma desembaraçada com o Estado, sem ruídos. Nessa linha, Cruz, Silva e Spinelli (2016) citam como princípios fundamentais à transparência pública, além do fácil acesso aos dados governamentais através de legislações: "linguagem cidadã, simplificada para o entendimento de todas as pessoas; navegação eletrônica intuitiva; confiabilidade informacional; presença de instrumentos de busca e consulta; contínuo aperfeiçoamento do site e atualização das bases de dados".

Portanto, uma efetiva transparência pública transcende as determinações da LAI apesar de ser apoiada por dispositivos legais construídos ao longo do tempo. Paralelamente a esse incremento da legislação, há o apoio inegável proporcionado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) aos governos, sejam eles a União, os Estados ou os Municípios, na difusão de suas informações e, conseqüentemente, no acesso disponibilizado aos cidadãos.

#### **6.1.5 Ranking da *accountability* nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador participação social**

Após a observação dos portais e registro dos indicadores encontrados, fez-se a consolidação do nível de capacidade dos portais em proporcionar condições para construção de prestação de contas referente ao indicador de participação social, conforme os resultados apresentados por meio do Quadro 8.

**Quadro 11 - Ranking da *accountability* nos portais eletrônicos dos tribunais de contas no indicador participação social**

N.º	Tribunal de Contas	Participação social
1	Pará	Alta
2	Tocantins	Alta
3	Alagoas	Alta
4	Bahia	Alta
5	Ceará	Alta
6	Paraíba	Alta
7	Pernambuco	Alta
8	Piauí	Alta
9	Rio Grande do Norte	Alta
10	Sergipe	Alta
11	Goiás	Alta

12	Mato Grosso do Sul	Alta
13	Distrito Federal	Alta
14	Espírito Santo	Alta
15	São Paulo	Alta
16	Rio de Janeiro	Alta
17	Paraná	Alta
18	Rio Grande do Sul	Alta
19	Santa Catarina	Alta
20	Amapá	Alta
21	Roraima	Alta
22	Maranhão	Alta
23	Amazonas	Alta
24	Acre	Alta
25	Rondônia	Alta
26	Minas Gerais	Alta
27	Mato Grosso	Nula

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

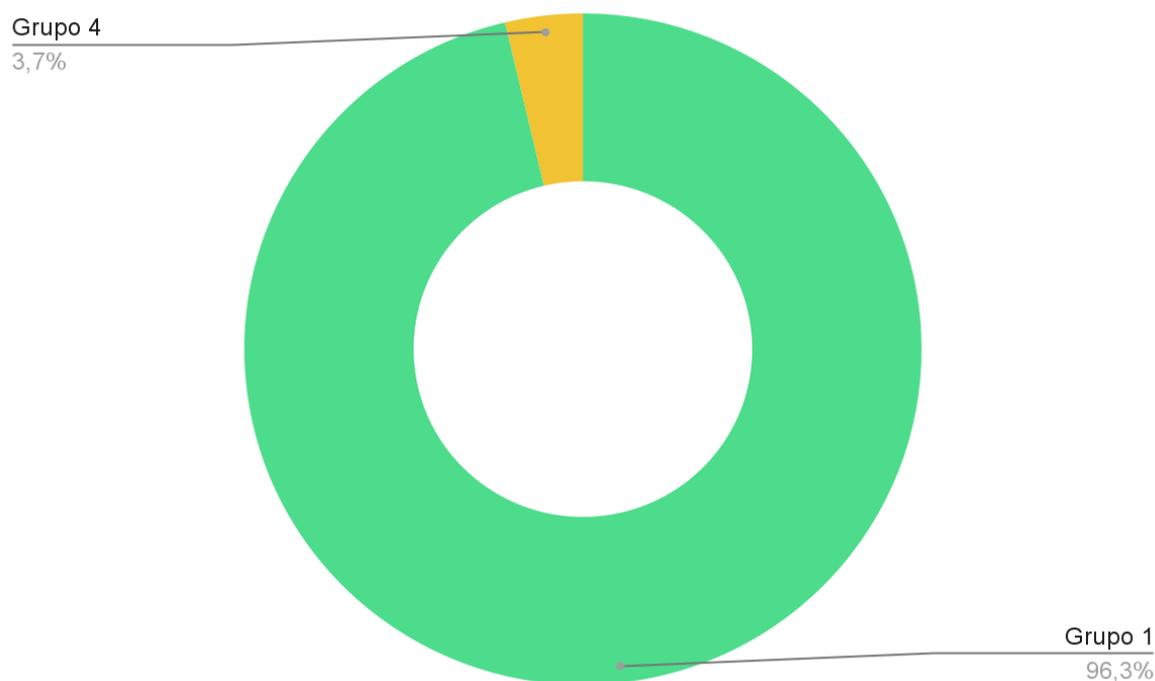
Na dimensão participação foram encontrados os maiores avanços, pois a maioria dos portais eletrônicos dos tribunais de contas forneceram capacidade de *accountability*. Foi nesta dimensão que se observou, por exemplo, o maior número de tribunais de contas com alta capacidade. Se forem somadas as capacidades alta, que são consideradas ideais para o exercício desta dimensão, chega-se a 96,30%.

No entanto, não escapa ao olho crítico a existência de ainda um percentual com capacidade nula, dos 27 tribunais eletrônicos avaliados pela amostra, apenas 1 portal eletrônico obteve capacidade nula. Ou seja, 3,70% da amostra pesquisada. Todavia, isto não significa que a participação não possa ser aperfeiçoada.

A existência de portais não implica necessariamente em canais de interação/participação. Entretanto, abre possibilidades para que a sociedade civil possa ampliar sua participação ativa na vida pública e suas ações, aumentando a capacidade de mobilização e articulação dos cidadãos, possibilitando um maior envolvimento dos atores sociais (Araújo, Pentead, & Santos, 2015). A tecnologia não criará a participação, mas, se os mecanismos para tal já existem, então ela pode facilitar sua realização (Chahin et al., 2004).

#### **6.1.6 Gráfico percentual do indicador de *accountability* da participação social**

A última perspectiva analisada se refere à participação social, que avalia a abertura dos TCs à participação da sociedade, seja na abertura de canais de participação cidadã, redes sociais para publicidade dos atos dos TCs, monitoramento das ações dos usuários, canal de ouvidoria, indicativo de retorno, entre outras, e é ilustrada no gráfico 3.

**Gráfico 3 - Percentual do indicador de *accountability* da participação social**

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Como se observa no Quadro 10 e Gráfico, apenas o TCE-MT não é semelhante aos outros TCs da amostra, visto que o ponto que o representa na escala dimensional é de 3,7%. Isso significa que esses 26 TCs, que atenderam a 96,3% dos itens analisados nessa perspectiva analítica, atenderam a itens de análise semelhantes. Quando se combina o mapa perceptual apresentado com quadro descritivo dos dados, verifica-se que, apesar de muitos TCs apresentarem percentuais iguais de conformidade aos itens analisados, eles não são necessariamente iguais, visto que os itens analíticos conformes podem variar. Assim, o que se vê é que, além de não desenvolverem mecanismos para a participação social uniforme, as poucas práticas nesse sentido são diferentes entre os TCs, evidenciando uma autonomia, mas também uma descoordenação de procedimentos entre esses órgãos.

No que tange à transparência passiva, contidas do 9º ao 14º artigo da LAI, cabe ao cidadão solicitar junto ao órgão governamental a informação de seu interesse, que porventura não esteja disponibilizada de forma ativa pelo ente. Conforme Raupp e Pinho (2016) “a

transparência passiva é aquela em que a informação é disponibilizada de acordo com as demandas da sociedade”. Isso significa que o interessado é quem busca a informação, seja na forma virtual ou presencial, já que a lei determina a criação de um serviço de informações ao cidadão (SIC) localizado fisicamente no órgão público (Brasil, 2011).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo geral classificar as dimensões de IEGM, transparência e participação social nos portais eletrônicos dos tribunais de contas estaduais dos 26 estados e Distrito Federal do Brasil. Para tanto, realizou-se uma pesquisa quali-quantitativa a fim de investigar a produção de *accountability* dos portais eletrônicos dos tribunais de contas pesquisados e seus indicadores e sua evolução. A construção da *accountability* foi investigada por meio de três das suas dimensões: prestação de contas do IEGM, transparência e participação social.

Os resultados encontrados apresentam um movimento dos tribunais de contas na busca do atendimento aos indicadores do modelo de análise. O desempenho individual das dimensões observadas contribui na tentativa de captar a produção ou evolução da *accountability* em portais eletrônicos dos tribunais de contas.

A falta de uniformidade na prestação de informações e publicidade das informações pelos portais eletrônicos, não foi acompanhado pela evolução das dimensões analisadas. Na análise individual das dimensões e suas capacidades, os avanços mais significativos foram percebidos na dimensão participação. Através de uma análise geral pode-se destacar que é considerável o número de tribunais de contas que ainda deixam de atender às exigências legais e de priorizar o exercício da *accountability*.

Mediante os dados coletados temos a permissão de verificar uma diferença significativa na forma de evidenciar as informações entre as amostras do estudo. E esses dados levam a uma análise otimista e uma menos otimista. Alguns indicadores de desempenho podem levar a uma conclusão que o grande nível de capacidade alta nas três dimensões analisadas mostra o interesse dos órgãos fiscalizadores em evidenciar os dados atualizados e de anos anteriores obtidos através de suas incursões.

Entretanto, na magnitude dos achados pelo modelo de análise, verifica-se que uma coisa é implantar o portal eletrônico, o site, outra coisa é alimentá-lo de informações de forma tempestiva e também na forma de criar um banco de dados com informações dos anos anteriores. O primeiro ato é praticamente uma operação técnica, essa tecnologia praticamente virou uma "commodity". O passo seguinte, sim, é difícil, produzir dados para manter o portal vivo, ativo e contributivo para a *accountability*.

Outra reflexão pode ser feita, proporcionada pelos dados levantados na análise, os portais eletrônicos dos tribunais de contas da região nordeste apresentam resultados positivos dentro das três capacidades analisadas, o que pode nos levar a sugerir que mesmo sendo a maior

região do país em número de Estados e número de municípios, portanto, tem muito que mostrar. Esse argumento poderia também ser aplicado para as demais regiões no tocante a prestação de contas das informações das dimensões estudadas, o que exigiria uma pesquisa mais específica, para verificar se a *accountability* não é um conceito que se aplicaria a todos os segmentos sociais e faixas populacionais.

Retomando a indagação inicial não é possível afirmar que os portais eletrônicos dos tribunais de contas apresentam capacidade alta na realização da *accountability* pelas com relação aos dados do índice de efetividade da gestão municipal - IEGM. O avanço tecnológico nos tribunais de contas sem a correspondente realização da *accountability* no âmbito das informações do IEGM indica a presença, ainda que pequena, de características patrimonialistas. Talvez seja necessário mais aprimoramento no fornecimento de informações e materiais para que se possa verificar avanços contundentes na prestação de contas, transparência e participação, e conseqüentemente na *accountability*.

O alcance dos objetivos propostos neste trabalho apresentou contribuição teórica e prática. Sob a perspectiva teórica o estudo concentrou-se em um objeto ainda pouco investigado, principalmente por tratar-se de nível nacional. Contudo, a falta é ainda mais visível quando relacionada às dimensões da *accountability*. Observando o ponto de vista prático, permitiu identificar o status do atendimento aos indicadores do modelo de análise por regiões populacionais e no conjunto dos portais eletrônicos dos tribunais de contas investigados.

Assim, conclui-se que os portais eletrônicos dos tribunais de contas estaduais ainda não cultivam o espírito da *accountability*. Pode-se inferir que existem pontos positivos, contribuições para uma participação ativa, entretanto, a falta de informações tempestivas, ou desatualizadas contribui para uma sociedade civil pouco exigente e incapaz de exercer pressão sobre seus dirigentes, sobre a classe política, pois as instituições fiscalizadas, no caso as prefeituras, se sentem desobrigadas de incentivar o exercício da prestação de contas. Em uma cultura de permissividade, de uma baixa cultura de *accountability*, mesmo que se tenha a Lei de Acesso à Informação e Lei da Transparência, é obedecido ao mínimo possível,

Deve-se mencionar também limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras. Quanto às limitações, a escolha metodológica, nomeadamente a opção pelo protocolo de observação direta nos portais eletrônicos, pode ter interferido nos resultados obtidos. Outra limitação relaciona-se à temática do estudo, os portais eletrônicos, onde a evolução ocorre rapidamente, podendo consultas imediatamente posteriores obter novos resultados.

Tendo a convicção de que o estudo não cobre todas as possibilidades de pesquisa em relação à temática, novos estudos são encorajados, como aqueles que possam investigar

câmaras de outros estados, legislativos estaduais, ou mesmo o Federal. Outra sugestão de estudo direciona para a investigação de fatores que interferem na evolução ou involução dos portais enquanto instrumentos capazes de contribuir com a construção da *accountability*.

## **REFERÊNCIAS**

AGUIAR FILHO, A.; SANTOS, F. de A.; FERNANDES, M. E. Enhancing Corporate

Governance: An Exploratory Study on Overcoming Challenges Faced by the Board of Directors in Implementing the Corporate Governance Code in Brazil. **ESG Law Review**, São Paulo (SP), v. 5, n. issue, p. e01596, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37497/esg.v5issue.1597>. Acesso em: 4 out. 2023.

AIROLDI, C. J.; SILVEIRA, M. A. DA. A Transparência na gestão pública como instrumento de controle social. **Revista eletrônica de ciências contábeis**, Rio Grande do Sul, n° 6, p. 71-91, abr, 2015.

ALBUQUERQUE, F. A.; FEITOSA, L. A.; FEITOSA, L. A.; ALBUQUERQUE, T. L. Controladoria e eficiência no setor público. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 109–121, 2015. DOI: 10.32586/rcda.v13i2.6. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/6>. Acesso em: 4 out. 2023.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Gestão Pública, 2006.

ARAÚJO, R. de P. A., PENTEADO, C. L. C., SANTOS, M. B. P. dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, 22, supl., dez. 2015, 1597-1619, 2015.

BATISTA, H. M. **Auditoria Pública**. Natal: EDUFRRN, 2015.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 02 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acesso em: 02 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal Nº 10.540, de 05 de novembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10540.htm)> Acesso em: 02 nov. 2022.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. **Controllershship as a Governance Instrument in the Public Sector**. *Controladuría Como Instrumento de Gobernanza En El Sector Público*, 7(1), 72-88. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Informação Pública**: Uma Introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

\_\_\_\_\_. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília/DF, 2013. Disponível em <[https://acessoainformacao.valparaisodegoias.go.gov.br/res/docs/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://acessoainformacao.valparaisodegoias.go.gov.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)> Acesso em: 02 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília. Imprensa Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-deconteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

CICHOSKI, F. C. L.; SEHN, L. C.; MELLO, G. R. **Índice de Governança Municipal e Práticas de Governança Eletrônica: Um Estudo com os Municípios do Oeste do Paraná**. XIX Congresso USP International Conference in Accounting, São Paulo, SP, Brasil. Julho, 2019.

CHAHIN, A. et al. **Governo eletrônico no mundo. E-gov.br — a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia, o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DA SILVA, C. F. *Accountability e controle social*. In: CONGRESSO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8º., 2011 Carcavelos. Artigo científico: Instituto nacional de administração ip, 2011. p. 138-150.

DANTAS LARA, L. **TLS: modelo para avaliação da democracia, accountability e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros**. Universidade Federal de Goiás, Campus Aparecida de Goiânia, 2016.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 1541.

DINIZ, G. M. **A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2015. 409 f.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de Análise de Dados: Estatística e Modelagem Multivariada com Excel, SPSS e Stata**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

FERREIRA JÚNIOR, A. M. **O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança**. 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/134784>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência E Controle Social Na Administração Pública**. Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

FIGUEIREDO, Vanuza da S; SANTOS, Waldir J. L dos. **Transparência e Participação Social da Gestão Pública: Análise Crítica das Propostas Apresentadas na 1ª Conferência Nacional Sobre Transparência Pública**. Revista de Contabilidade e Controladoria, n. 73, p. 73-88, jan-abr, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HACK, E. **Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário**. 3. ed. Ver., atual. e ampl. Curitiba: Ibpe, 2010.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTABANTIS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York. 2001. Disponível em <[https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm)>. Acesso em: 02 out. 2023

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p. Disponível em:<<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Anuário do IEGM Brasil 2015. Fortaleza, 2015**. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/iegm/>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.

KINZLER, É. C. de S.; MELLO, G. R. de. Influência do controle interno na efetividade da Governança Pública nos municípios paranaenses. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, [S. l.], v. 22, p. e3389, 2023. DOI: 10.16930/2237-766220233389. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/3389>. Acesso em: 4 out. 2023.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 67, p. 277-295, jul. 2015.

LIMA, B. A. N.; VIEIRA, J. S.; DE PAIVA, K. M.; GERVÁSIO, L. G.; GUALBERTO, C. G. Os Benefícios da Controladoria e da Governança na Administração Pública. **Revista Recifaqui**, Quirinópolis, v. 1, n. 12, p.737-777. 2022.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal)> Acesso em 02

nov. 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NUNES, G. S. De F. et al. Análise dos Instrumentos de Transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios da Região Sul. **Revista Ambiente Contábil**, v. 5, n. 2, p. 128, 2013.

PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 14, n. 55, 2009. DOI: 10.12660/cgpc.v14n55.44208. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/44208>. Acesso em: 4 out. 2023.

PASSOS, G. O. AMORIM, A. C. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). **Rev. FSA**, Teresina, v.15, n.6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018.

PLATT NETO, O. A.; DA CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770–782, 19 dez. 2013a.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. **Accountability em câmaras municipais: (re)visitando portais eletrônicos do estado de Santa Catarina**. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, [S. l.], v. 20, n. 54, 2023. DOI: 10.5007/2175-8069.2023.e82887. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/82887>. Acesso em: 8 out. 2024.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**. v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual do Índice de efetividade da gestão municipal**. São Paulo: TCE, 2014. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

SANTOS, L. A. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social** – Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado. /Luiz Alberto dos Santos. – Brasília: DIAP, 2000.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 137.

SILVA, D. C. V. S. da.; VACOVSKI, E. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Caderno Gestão Pública**, v. 7, n. 4, 67 – 86, 2015. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/592>. Acesso em: 02 out. 2023.

TRAVAGLIA, K. R. & CÉSAR, C. S. A importância do controle interno como instrumento de governança pública. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas- RTTC**, v. 3 n. 1. 2016. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/noticias/importancia-do-controle-interno-como-instrumento-de-governanca-publica>>. Acesso em: 04 out. 2023.

TI (Transparency International). Índice de Percepção de Corrupção 2021. Berlin Germany (2022). Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

TCERN – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Manual do Índice de Eficácia em Gestão Municipal**. 2016. Disponível em: <<https://iegm.tce.rn.gov.br/manual-iegm-2016.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (Versão 2). TCU, **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**. 2014. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF)>. Acesso em: 04 out. 2023.

ZURRA, R. J. O.; CARVALHO, M. A. O E-Legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.