

5º lugar

Transparência Pública: um Panorama dos Municípios da Região Metropolitana do Rio De Janeiro

Public Transparency: an Overview of Municipalities in the Metropolitan Region of Rio De Janeiro

Artigo recebido em: 23/08/2024, Artigo aceito em: 25/10/2024

Verônica Auxiliadora Gomes Batista
Niterói - RJ
Graduanda em Ciências Contábeis pela UFF¹
veronica.gomes212@gmail.com

Cíntia de Melo de Albuquerque Ribeiro

Niterói - RJ
Contadora CRC RJ 106741/O
Doutora em Sistema de Gestão Sustentável
LATEC pela UFF
Mestre em Ciências Contábeis pela UERJ²
Professora Adjunta do Departamento de
Contabilidade da UFF
cintiaalbuquerque@id.uff.br

transparency presented by the municipalities in the metropolitan region of Rio de Janeiro. To this end, it relied on the transparency measurement model by Machado, Marques, and Macagnan (2013), which is based on the extraction of 32 transparency indicators from the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law. This model enables the identification of which legal requirements for public transparency are met by the municipalities through the disclosure on their official websites. The research results indicate the existence of varying levels of public transparency among local governments in the metropolitan region of Rio de Janeiro, with greater compliance with the requirements of the Access to Information Law and a lack of adherence to most of the indicators verified. It is concluded that there is a transparency gap in many of the municipalities in the sample, and that stricter oversight of public transparency compliance is necessary to ensure the accountability of managers for the use of public resources and the effective implementation of democracy through social control.

Keywords: Transparency; Public Management; Fiscal Responsibility; Access to Information.

1. INTRODUÇÃO

O acesso à informação pública é um direito fundamental garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, a divulgação das informações relacionadas à gestão pública configura atendimento aos princípios constitucionais da legalidade e publicidade, e fundamental para legitimar a democracia e promover a participação social. Nesse sentido, uma gestão pública de qualidade precisa ser transparente, pois não existe democracia legítima com ausência de transparência e acesso à informação pelo cidadão (Leite Filho *et al.*, 2018).

O processo de publicização das ações governamentais é denominado Transparência Pública, que tem como objetivo aumentar o acesso do cidadão à informação pública e aproximá-lo do governo. Cruz *et al.* (2012) ressaltam que o avanço tecnológico possibilitou que as informações públicas fossem popularmente disponibilizadas nas *homepages* do ente público, por vezes, em tempo real. Nessa perspectiva, além de disponibilizar informações sobre as ações do governo, também são fornecidos serviços ao cidadão e essa relação entre governo e sociedade é chamada de governo eletrônico ou e-gov (Cruz *et al.*, 2012).

O acesso à informação, assim como a Transparência, é direito constitucional. Diversos dispositivos normativos buscam assegurar a transparência, o acesso à informação e ampliar a participação da sociedade nas ações e decisões do governo para promover o controle social: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000); Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131 de 2009); e Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011).

No entanto, a transparência da gestão pública não se restringe ao cumprimento das Leis mencionadas e publicação de relatórios, pois as informações divulgadas devem ser claras, completas, tempestivas, relevantes, com linguagem simples, facilmente acessadas,

Resumo

A transparência da gestão pública constitui um dos pilares da democracia. Esta pesquisa tem por objetivo verificar o nível de transparência pública apresentado pelos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Para tal, apoiou-se no modelo de mensuração do grau de transparência de Machado, Marques e Macagnan (2013), baseado na extração de 32 indicadores de transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, o qual viabiliza identificar quais requisitos legais de transparência pública são atendidos pelas prefeituras por meio da evidenciação nas páginas eletrônicas oficiais. Os resultados da pesquisa indicam a existência de níveis discrepantes de transparência pública nos governos locais da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, maior observância dos requisitos da LAI e falta de aderência à maior parte dos indicadores verificados. Conclui-se que há uma lacuna na transparência de muitos dos municípios que compõem a amostra e que é necessário rigor na fiscalização do cumprimento transparência pública de forma a viabilizar a responsabilização dos gestores pelo uso dos recursos públicos e a efetivação da democracia através do controle social.

Palavras-chave: Transparência; Gestão Pública; Responsabilidade Fiscal; Acesso à Informação.

Abstract

Transparency in public management constitutes one of the pillars of democracy. This research aims to verify the level of public

1 UFF - Universidade Federal Fluminense - Niterói - RJ - CEP 24220-900.

2 UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro - RJ - CEP 20550-900.

e, principalmente, compreendidas pelo cidadão (Sell *et al.*, 2018). De acordo com Kruger e Falcão (2021) garantir a transparência não significa apenas informar os valores do orçamento, mas também viabilizar que o cidadão consiga acompanhar a sua execução.

As pesquisas brasileiras realizadas no âmbito da transparência na gestão dos recursos públicos, constantemente são direcionadas para a esfera Municipal (Sell *et al.*, 2018; Araújo *et al.*, 2020; Kruger; Falcão, 2021). Os resultados desses estudos apontam que os municípios brasileiros apresentam deficiência quanto ao cumprimento das exigências legais para a divulgação e acesso às informações públicas. Entretanto, a amostra desses estudos é composta exclusivamente por municípios populosos ou de grande porte, geralmente acima de 50.000 habitantes.

Diante do exposto, torna-se apropriado verificar o nível de transparência dos municípios brasileiros, independentemente do tamanho populacional, considerando a observância dos requisitos estabelecidos nos dispositivos legais. Assim, surge a seguinte questão de pesquisa: Qual o nível de transparência pública dos Municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro? O objetivo da pesquisa é verificar o nível de transparência dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental, utilizando-se o modelo proposto por Machado, Marques e Macagnan (2013), composto de 32 indicadores baseados na Lei de Acesso à Informação e na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos endereços eletrônicos dos 22 municípios que integram a região metropolitana do Rio de Janeiro.

A divulgação de informações acessíveis e transparentes é um direito constitucional do cidadão e pilar fundamental da democracia e da construção de uma administração pública eficiente e responsável. No entanto, a literatura aponta o não cumprimento das exigências legais por alguns municípios (Baldissera *et al.*, 2020; Leite Filho *et al.*, 2018). Araújo *et al.* (2020) ressaltam essa necessidade de que pesquisas com amostras diferentes, em mesorregiões diferentes, sejam realizadas com a finalidade de detectar o atendimento dos requisitos legais de transparência e o aprimoramento do controle da gestão governamental. A região metropolitana do Rio de Janeiro possui grande importância econômica, política e social, sendo a maior aglomeração urbana da zona costeira do Brasil (Egler; Gusmão, 2014). Por esse motivo, justifica-se a realização desta pesquisa.

O estudo é relevante pois ao analisar os dispositivos de transparência das páginas eletrônicas públicas e verificar seu nível de transparência, traz importantes contribuições teóricas e práticas. Nesse sentido, amplia o debate sobre divulgação das informações, transparência pública, *accountability* e controle social. De forma prática, as evidências empíricas sobre o nível de transparência dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro geradas por esta pesquisa podem contribuir no fortalecimento do controle social e da democracia, e servem como base para o desenvolvimento de políticas e estratégias que melhorem a eficiência e eficácia da gestão pública, a transparência e *accountability*, e a prevenção e combate à corrupção.

A pesquisa está organizada em cinco partes, iniciando-se por esta introdução. No capítulo seguinte, é apresentada a Revisão da Literatura sobre transparência na gestão pública e estudos anteriores relacionados ao tema. O terceiro capítulo descreve a metodologia adotada na pesquisa, enquanto o quarto capítulo traz a análise dos resultados obtidos. Por fim, o capítulo cinco apresenta as considerações finais.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Transparência na Gestão Pública

A transparência é um dos pilares da prática democrática e característica necessária para viabilizar uma gestão pública de qualidade (Forte, 2020; Silva; Bruni, 2018), precisa refletir todas as ações realizadas pela gestão pública, de forma que a sociedade acesse e compreenda a conduta dos gestores dos recursos públicos (Cruz *et al.*, 2012). Nesse sentido, as informações referentes aos atos e fatos

da Administração Pública devem ser divulgadas visando a prestação de contas pelos gestores e o controle pela sociedade e pelos órgãos fiscalizadores, podendo ser publicadas através das páginas eletrônicas (Araújo *et al.*, 2020).

No Brasil, o primeiro esforço para estabelecer uma cultura de transparência na gestão pública pode ser identificado na Constituição Federal de 1988, ao implementar o Princípio da Publicidade, no qual a Administração Pública deve revelar as ações governamentais. Além da Constituição Federal, existem instrumentos legais que regulam os parâmetros essenciais para a divulgação de informações pela Administração Pública e fazem parte do procedimento de transformação da gestão pública do Brasil, como a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI). Os referidos dispositivos legais, reconhecem a publicação das informações em ambientes eletrônicos como um artifício de divulgação acessível por uma parcela da sociedade.

A LRF é considerada o ponto inicial da gestão fiscal pública responsável brasileira e está alicerçada em quatro pilares: Planejamento, Controle, Responsabilização e Transparência (Santana Júnior *et al.*, 2009). Seu objetivo é definir normas de finanças públicas direcionadas para responsabilidade na gestão fiscal, a qual presume a ação planejada e transparente, na qual previnem riscos e reparem desvios com potencial de atingir o equilíbrio das contas públicas por intermédio do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e conformidade aos limites e condições no tocante a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras (Brasil, 2000).

Os dispositivos de transparência da gestão fiscal elencados no artigo 48 da LRF devem ser amplamente evidenciados, especialmente em ambientes eletrônicos dos entes acessíveis ao público. Entre esses dispositivos destacam-se os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Ademais, salienta-se maneiras para assegurar a transparência, como o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, e a divulgação em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira (incluídos pela Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009). Além disso, a periodicidade, formato e sistema para divulgação das informações contábeis, orçamentárias e fiscais em meios eletrônicos são determinadas pelo órgão central de contabilidade da União (Brasil, 2000).

A Lei de Acesso à Informação tem o objetivo regular mecanismos que visam garantir o direito de acesso à informação, os quais devem ser implementados em concordância com os princípios básicos da administração pública e as diretrizes enumeradas no Artigo 3º da referida Lei, tais como (Brasil, 2011):

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Dessa maneira, o Artigo 3º regulamenta a disponibilização voluntária pelos gestores públicos das informações a respeito do uso e destinação dos recursos por eles administrados, sem reivindicação do cidadão, essa divulgação é considerada Transparência Ativa. Além disso, a LAI determina que os órgãos e as entidades públicas garantam a gestão transparente proporcionando amplo

acesso à informação; proteção dos dados; publicação dos dados referentes a execução orçamentária e financeira, em tempo real e em locais acessíveis; e obrigatória em endereços/páginas oficiais de internet para Municípios com população superior a 10 mil habitantes (Brasil, 2011).

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação indica que as instituições públicas necessitam cumprir, dentre outras instruções, o fomento à promoção da cultura de transparência da Administração Pública, a promoção do controle social, e a aplicação da tecnologia da informação (Machado; Marques; Macagnan, 2013). A publicação de informações pertinentes ao desempenho e utilização dos recursos pelos órgãos públicos é um processo que caracteriza a transparência e responsabilidade da gestão, ou seja, caracteriza a *accountability* (Sell *et al.*, 2018). Portanto, melhoria efetiva na gestão pública e participação ativa da sociedade é resultado da *Accountability*.

2.2 Pesquisas anteriores

O advento da LRF e da LAI, despertou o aumento da preocupação dos gestores com a transparência e acesso à informação pública e o interesse por parte dos pesquisadores em estudar o tema. Nesse sentido, desde a promulgação das referidas Leis, é notável o número crescente de pesquisas que abordam a transparência das informações referentes aos atos da gestão fiscal pública (Cruz; Silva; Santos, 2009; Santana Júnior *et al.*, 2009; Cruz *et al.*, 2012; Machado; Marques; Macagnan, 2013; Leite Filho *et al.*; Sell *et al.*, 2018; Kruger; Falcão, 2021).

Machado, Marques e Macagnan (2013) analisaram o nível de transparência das informações divulgadas nos endereços eletrônicos dos Municípios do Rio Grande do Sul, mensurado através de 32 indicadores extraídos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação. Os achados indicaram baixo nível de transparência dos Municípios em relação às informações solicitadas nas leis e baixa publicação dos dados referentes à gestão em meio digital, *internet*, pelas prefeituras.

Araújo *et al.* (2020) verificaram o nível de transparência pública das informações evidenciadas nas páginas eletrônicas dos Municípios do Estado de Tocantins, segregados por faixa populacional a partir de 5.000 habitantes. Os resultados demonstraram baixo grau de adesão à totalidade dos requisitos legais de transparência estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação (LAI). A pesquisa analisou a usabilidade e acessibilidade das páginas eletrônicas e identificou que em relação a esses aspectos os sites apresentaram nível razoável.

Ferreira *et al.* (2020) investigaram se os municípios do Estado de Goiás acatam os dispositivos da LRF no que diz respeito à transparência das prestações de contas da gestão pública. O estudo indica que os municípios goianos obedecem parcialmente aos requisitos legais e identifica municípios que não possuem site próprio e não divulgam as peças e a prestação de contas orçamentárias, na internet.

Forte (2020) verificou o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação no que tange a transparência ativa no portal de transparência do município de Fortaleza. As evidências apontaram nível insatisfatório de transparência ativa do portal de transparência do município e baixo detalhamento das informações divulgadas no site ao cidadão comum.

Alves *et al.* (2021) examinaram os portais eletrônicos de transparência de 197 municípios do Estado de Minas Gerais, com mais de 10 mil habitantes, por meio do Índice Geral de Transparência Ativa elaborado, desenvolvido com base na LAI e nos princípios de dados abertos governamentais. O estudo apontou que os municípios mineiros apresentam níveis muito baixos de transparência ativa.

Kruger e Falcão (2021) analisaram o índice de transparência dos Municípios do Sudoeste do Paraná, verificando as informações disponibilizadas no portal de transparência de cada Município e do Tribunal de Contas do Paraná. Os resultados assinalaram que a Região Sudoeste apresenta um Índice aceitável em relação ao Índice apresentado pelo restante dos municípios do Estado.

A transparência visa assegurar o acesso às informações referentes ao controle dos recursos públicos, sob responsabilidade dos representantes escolhidos pela sociedade. No entanto, as pesquisas presentes nessa seção, apontam baixo nível de transparência dos dados publicados pelos municípios brasileiros.

3. METODOLOGIA

A pesquisa possui caráter quantitativo e quanto aos objetivos classifica-se como descritiva, uma vez que examina os sítios eletrônicos e descreve as características do fenômeno estudado, ou seja, o nível de transparência dos municípios estudados. Realiza-se uma pesquisa documental para verificar as informações contidas nas páginas eletrônicas das prefeituras dos municípios que compõem a amostra. Para mensurar o nível de transparência foi adotado o modelo desenvolvido por Machado, Marques e Macagnan (2013).

A amostra da pesquisa é composta pelos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Com base na Lei Complementar nº 184 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a região Metropolitana do Rio de Janeiro, denomina-se região metropolitana como “unidade regional constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (De Janeiro, 2018).

Conforme disposto no Artigo 1º da referida lei, a região metropolitana do Rio de Janeiro, popularmente chamada de Grande Rio, é composta por 22 municípios, são eles: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

A coleta de dados foi realizada entre os meses de abril, maio e junho de 2024. O período definido para análise foi o referente ao exercício de 2022. A decisão do período para análise se deu pela razão do prazo determinado para publicação da prestação de contas do governo municipal, que, segundo o Art. 7º da Deliberação nº 277 de 24 de agosto de 2017, publicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro-TCE RJ, é de 180 (cento e oitenta) dias contados do encerramento do exercício financeiro.

Para identificação dos respectivos portais eletrônicos dos 22 municípios, empregou-se como instrumento de pesquisa a plataforma de busca do Google (www.google.com.br). Buscou-se o termo: “Prefeitura de (nome do município)”, pois conforme Paiva e Zuccolotto (2009) é a maneira mais acessível para um cidadão tecnologicamente leigo conseguir encontrar a página eletrônica do seu Município, admitiu-se somente os portais oficiais, isto é, aqueles que abrangem a dimensão “gov” e através da página oficial da prefeitura identificou-se o respectivo Portal da Transparência.

Visando atingir o objetivo da pesquisa, utilizou-se como instrumento de coleta de dados nos portais municipais, o modelo de Machado, Marques e Macagnan (2013). O referido modelo estabelece 32 indicadores baseados na Lei de Acesso à Informação e na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo 16 deles extraídos da LAI e 16 extraídos da LRF. No Quadro 1, apresenta-se a relação desses indicadores.

Quadro 1 – Relação dos indicadores de transparência

INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA	BASE LEGAL
1-Plano Plurianual (PPA) vigente	LRF Art.48
2-Plano Plurianual (PPA) anteriores	LRF Art.48
3- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente	LRF Art.48
4-Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anteriores	LRF Art.48
5-Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente	LRF Art.48
6-Lei Orçamentária Anual (LOA) anteriores	LRF Art.48
7-Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)	LRF Art.48
8-Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	LRF Art.48
9- Versão Simplificada RREO	LRF Art.48
10- Versão Simplificada RGF	LRF Art.48
11- Relatório de prestação de contas	LRF Art.48
12-Parecer Prévio de Prestação de Contas	LRF Art.48
13-Incentivo à participação popular e audiências públicas no processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA	LRF Art.48
14-Informações de execução orçamentária e financeira em tempo real	LRF Art.48
15-Divulgação das datas das audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA	LRF Art.9
16-Divulgação das datas das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	LRF Art.9
17- Indicação clara de Acesso à LAI	LAI Art.5
18-Indicação de meios para solicitação de informações	LAI Art.6
19-Criação do Serviço de Informações ao cidadão SIC	LAI Art.9
20-Informações quanto às suas competências	LAI Art.8
21-Informações quanto à estrutura organizacional	LAI Art.8
22-Divulgação do endereço, telefones e horário de atendimento da(s) unidade(s)	LAI Art.8
23-Informações relativas aos repasses ou transferências de recursos	LAI Art.8
24-Informações sobre despesas realizadas	LAI Art.8
25-Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames	LAI Art.8
26-Informações sobre contratos celebrados	LAI Art.8
27-Informações para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	LAI Art.8
28-Disponibilidade de “resposta e perguntas” mais frequentes FAQ	LAI Art.8
29-Disponibilidade de ferramentas de pesquisa	LAI Art.8

30-Permissão para gravação de relatórios eletrônicos	LAI Art.8
31-Atualização das informações disponibilizadas	LAI Art.8
32-Disponibilidade de acesso às informações por pessoas com deficiência (PcD)	LAI Art.8

Fonte: Machado, Marques e Macagnan (2013)

Os dados foram transferidos e dispostos em uma planilha eletrônica para aplicação de técnicas de estatística descritiva e preparação de um ranking dos municípios visando demonstrar o nível de transparência identificado. Para cada item estabelecido no Quadro 1, conferiu-se 1 (um) ponto aos indicadores identificados no sítio eletrônico do município e 0 (zero) ponto aos indicadores não identificados. Sendo assim, o nível de transparência pública medido neste estudo pode variar de 0 a 32 pontos.

4. RESULTADOS

4.1 Apresentação dos resultados

O presente estudo analisou as informações da gestão pública disponibilizadas no site de cada um dos 22 municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. A Tabela 1 apresenta a relação de conformidade dos municípios com os indicadores extraídos da LRF e LAI.

De acordo com os dados expostos na Figura 1, percebe-se que nenhum município evidenciou todos os indicadores examinados. O município que apresenta o maior nível de transparência pública é Maricá. O município divulga em suas páginas eletrônicas 30 indicadores de transparência, sendo 15 relacionados à LRF e 15 relacionados à LAI, no qual equivale a uma divulgação de 94%, uma vez que a prefeitura de Maricá não evidenciou o indicador de incentivo à participação popular e audiências públicas no processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA (13-LRF) e o indicador de disponibilidade de ferramentas de pesquisa.

O município que apresenta o menor nível de transparência pública é Tanguá (56%), que divulga 18 dos indicadores analisados. O município evidenciou apenas informações referentes ao Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), RREO e RGF e suas respectivas versões simplificadas, Relatório de Prestação de Contas, Parecer Prévio de Prestação de Contas e datas de audiências públicas para avaliação das metas fiscais, previstos na LRF e oito indicadores referentes à LAI.

O nível médio de transparência pública municipal evidenciado pelos municípios pesquisados foi de 26 pontos, correspondendo a 81,25% da pontuação máxima. Assim, conforme observado na Tabela 1, doze municípios apresentaram nível de transparência da gestão pública acima da média, o que corresponde a aproximadamente 55% dos municípios analisados. Este resultado indica que, em sua maioria, os gestores públicos da esfera municipal utilizam regularmente os meios eletrônicos para evidenciação da administração dos recursos públicos.

Ao examinar os indicadores de transparência pública divulgados nos endereços eletrônicos dos municípios com suas bases legais relacionadas, constata-se que os requisitos previstos pela LRF apresentam um nível de transparência de 45,98% do total, em contrapartida a LAI 54,02%, isto é, os municípios analisados tendem a divulgar com maior assiduidade as informações exigidas na LAI, do que aquelas requisitadas pela LRF.

Tabela 1: Relação de aderência aos indicadores

MUNICÍPIO INDICADOR	Beira Rio	Caçoeiras de Macaé	Duque de Caxias	Guapimirim	Itaboraí	Itaguaí	Japeri	Magé	Maria da Graça	Mesquita	Niterói	Nova Iguaçu	Paracambi	Petropolis	Quatzenberg	Rio Bonito	Rio de Janeiro	São Gonçalo	São João de Meriti	Seropólicia	Tanguá	
L1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L3	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L4	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L5	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0
L7	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L8	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L9	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L10	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L11	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1
L12	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1
L13	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L14	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
L15	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
L16	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1
L17	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L18	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L19	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L20	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
L21	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L22	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L23	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L24	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L25	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
L26	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
L27	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0
L28	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1
L29	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
L30	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
L31	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0
L32	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total de pontos	28	23	25	22	28	27	23	23	30	27	28	26	29	29	27	26	25	27	28	29	24	18

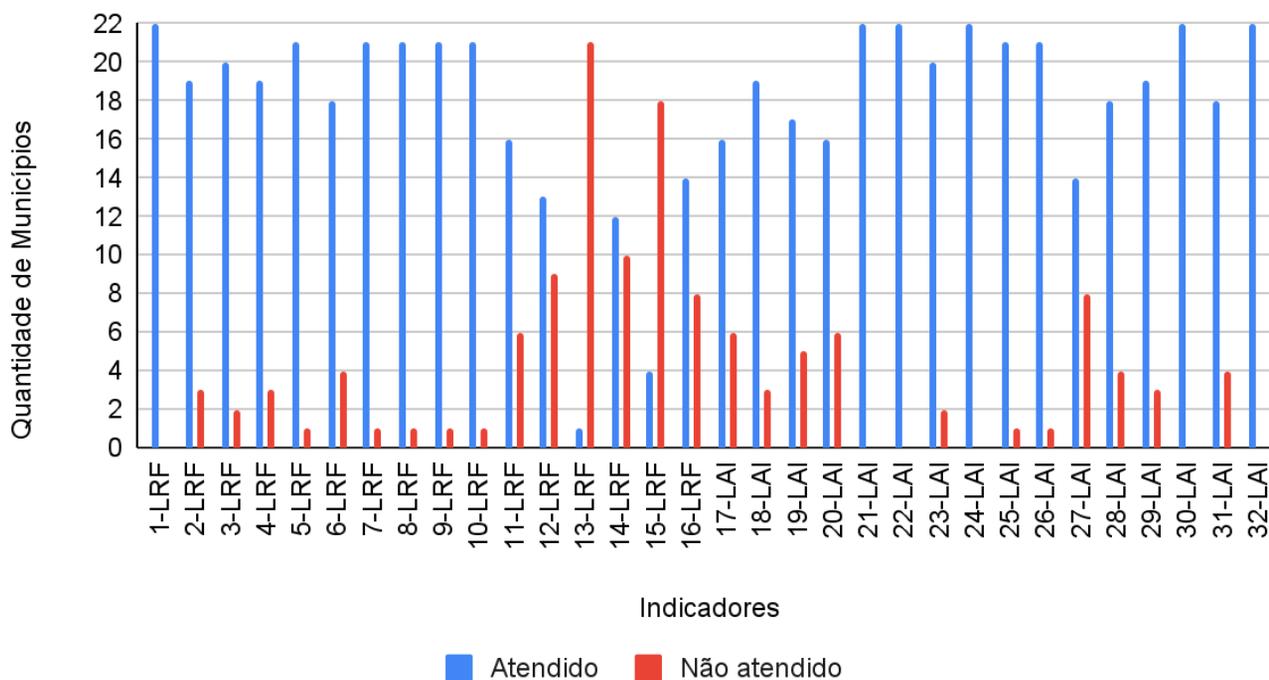
FONTE: Dados da pesquisa (2024).

Na Figura 1, demonstra-se a relação da frequência do atendimento aos indicadores evidenciados nas páginas eletrônicas ofi-

ciais dos municípios, viabilizando uma comparação visual entre o quantitativo de indicadores observados advindos da LRF e da LAI.

Figura 1: Gráfico com a frequência de adesão aos indicadores de transparência

Relação do Atendimento aos Indicadores



Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Conforme observado na Figura 1, apenas um município atende o indicador de incentivo à participação popular no processo de elaboração

e discussão do PPA, LDO, LOA (13-LRF), o município de Guapimirim, por meio de consulta pública com a aplicação de questionário virtual disponibilizado no site da prefeitura. As informações referentes à execução orçamentária em tempo real (14-LRF) são disponibilizadas somente por 45,45% dos municípios (n=10) que formam a amostra analisada. Apenas o município de Queimados não evidenciou informações sobre licitações (25-LAI), uma vez que a consulta não retornou resultados para os parâmetros estabelecidos na busca.

Verifica-se ainda, que os indicadores: PPA vigente (1-LRF) equivalente ao período de 2022 a 2025; Informações quanto a estrutura organizacional (21-LAI); Divulgação do endereço, telefones e horário de atendimento das unidades (22-LAI); Informações sobre despesas (24- LAI); Permissão para gravação de relatórios eletrônicos (30-LAI); e Disponibilidade de acesso às informações por pessoa com deficiência PcD (32-LAI) foram atendidos por todas as prefeituras analisadas. Aproximadamen-

te 95,45% dos municípios examinados evidenciam a LOA vigente (5-LRF) correspondente ao ano de 2022; o RREO (7-LRF), o RGF (8-LRF) e suas respectivas versões simplificadas (9 e 10-LRF); Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames (25-LAI) divulgam informações sobre contratos celebrados (26-LAI). A prefeitura do município do Rio de Janeiro, capital do Estado, deixou de cumprir cinco indicadores de transparência pública: (i) incentivo à participação popular e audiências públicas no processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA; (ii) informações de execução orçamentária e financeira em tempo real; (iii) divulgação das datas das audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA; (iv) divulgação das datas das audiências públicas trimestrais para avaliação das metas fiscais; e (v) atualização das informações disponibilizadas.

A Figura 2 apresenta o ranking da transparência dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, no ano de 2022.

Figura 2: Gráfico com o ranking da transparência de 2022



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Conforme apresentado na Figura 2, os municípios mais transparentes da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro são: Maricá, Nova Iguaçu, Paracambi e São João de Meriti. Por outro lado, os municípios com menor nível de transparência são: Tanguá, Guapimirim, Magé, Japeri e Cachoeiras de Macacu. A capital do Estado, o município do Rio de Janeiro, ficou na décima segunda posição.

4.2 Análise e discussão dos resultados

Os resultados indicam que o nível médio de transparência pública municipal evidenciado pelos municípios pesquisados é alto, equivalente a 81,25% da pontuação máxima. Este resultado é diferente daquele encontrado por Machado, Marques e Macagnan (2013) nos municípios do Rio Grande do Sul e por Alves *et al.*

(2021) nos municípios mineiros. Constatou-se que seis dos indicadores analisados foram disponibilizados por todos os municípios. Esse resultado demonstra avanços no nível de transparência dos municípios quando comparado com os resultados de pesquisas anteriores como a de Araújo *et al.* (2020) e Machado, Marques e Macagnan (2013).

Observou-se que apenas um município atendeu ao indicador de incentivo à participação popular no processo de elaboração e discussão do PPA, LDO, LOA. Resultado que se aproxima daquele encontrado por Machado, Marques e Macagnan (2013), que constatou que nenhum município estudado evidenciava esta informação. Verificou-se ainda que, os municípios analisados tendem a divulgar mais informações exigidas pela LAI do que pela LRF, o que demonstra um maior alinhamento dos municípios com a Lei de Acesso à Informação. Esse resultado corrobora os achados de Machado, Marques e Macagnan (2013) e Araújo *et al.* (2020) e

tornam evidente, que, mesmo com o passar dos anos, muitos municípios ainda precisam se adequar para cumprir os requisitos de transparência explícitos na LAI e, principalmente, na LRF, a qual costuma ter uma observância menor.

Além disso, constatou-se que não há uniformidade na transparência das informações entre os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, assim como identificado por Ferreira *et al.* (2020) nos municípios goianos. Ademais, nenhum município evidenciou todos os indicadores de transparência, o que deixa claro a falta de conformidade dos municípios com a legislação brasileira de transparência fiscal. Dessa forma, corroborando Araújo *et al.* (2020), fica evidente que ainda há muito a ser feito para que a transparência pública seja encarada como uma questão prioritária pelos gestores públicos.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo verificar o nível de transparência dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental, por meio da análise dos conteúdos disponíveis nas páginas eletrônicas das 22 prefeituras que compõem a amostra. A avaliação considerou o grau de adesão dos municípios aos requisitos estabelecidos pelos dispositivos legais que regulamentam a transparência pública e o acesso à informação.

Os dados indicam que os governos municipais da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro cumprem parcialmente os requisitos legais exigidos na LRF no tocante à evidenciação das atividades fiscais dos governos locais, culminando em níveis muito baixos de transparência fiscal municipal. No que se refere ao Acesso à Informação, houve uma aderência maior aos critérios de divulgação das informações referentes às atividades do ente público determinados pela LAI, o que indica um nível razoável de acessibilidade por parte da população, aos dados expostos pelos governos locais nos sítios eletrônicos oficiais. No entanto, ainda assim, o nível de observância aos requisitos da LAI é baixo.

Assim, constatou-se que, apesar de, em média, o nível de transparência dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro ser alto, ainda há muitos municípios que não atendem

totalmente os parâmetros legais de transparência e acesso à informação. Dessa forma, é possível concluir que há um nível insuficiente de transparência pública municipal e de apresentação das informações divulgadas na internet para o cidadão por parte de muitos municípios, reforçando a necessidade de aumentar a transparência desses governos locais.

Esta pesquisa oferece contribuições práticas substanciais ao alertar os órgãos de fiscalização e regulação sobre a urgente necessidade de aumentar a frequência e a rigorosidade das inspeções relacionadas à transparência na execução orçamentária do setor público. Esse esforço é crucial para garantir que as prefeituras cumpram as normas legais e melhorem a gestão transparente dos recursos públicos, promovendo a legalidade e a eficiência administrativa. Além disso, a pesquisa desempenha um papel vital ao estimular e reforçar a participação popular no monitoramento do desempenho da administração pública, incentivando o exercício ativo da cidadania. Esse envolvimento da sociedade é essencial para fortalecer a responsabilidade pública dos gestores. Por fim, a pesquisa impulsiona o debate sobre combate à corrupção ao expor áreas vulneráveis, contribuindo para a construção de uma administração pública mais íntegra e confiável.

As limitações da pesquisa incluem o tamanho da amostra e a coleta de dados em um ano específico. Para superar essas limitações, sugere-se a expansão do estudo para incluir outros municípios do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de identificar a necessidade de maior controle e fiscalização pelos órgãos reguladores, além da ampliação do período de análise, de forma a viabilizar a verificação da evolução do nível de transparência pública dos municípios ao longo do tempo.

Por fim, como propostas para estudos futuros capazes de aprimorar a gestão pública e fomentar o controle social, sugere-se: investigar a associação entre a transparência e os indicadores socioeconômicos, bem como identificar os determinantes que influenciam níveis mais elevados de transparência; além de analisar a qualidade do conteúdo disponibilizado nos sites oficiais e verificar se as informações relacionadas à prestação de contas da administração pública municipal são úteis e compreensíveis para o cidadão leigo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Josias Fernandes et al. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, p. 564-581, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/yMhdYS9jWJMk3HZ8Jyqgbkg/?lang=pt>. Acesso em: 06 jan. 2024.
- ARAÚJO, Xenise Milhomem Brandão; KRONBAUER, Clóvis Antônio; CARVALHO, José Ribamar Marques de; CIRNE, Gianinni Martins Pereira. Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinsenses. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, [S. l.], v. 17, n. 44, p. 123-141, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2020v17n44p123>. Acesso em: 05 set. 2023.
- BALDISSERA, J. F.; DALL'ASTA, D.; CASAGRANDE, L. F.; OLIVEIRA, A. M. B. de. Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 340-359, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/81255>. Acesso em: 06 jan. 2024.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2023.
- BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 06 out. 2023.
- BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASIL. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 06 out. 2023.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade Gestão e Governança**, [S. l.], v. 12, n. 3, 2009. Disponível em: <https://revistaccg.org/index.php/contabil/article/view/86>. Acesso em: 18 set. 2023.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M. da; MACEDO, M. Álvaro da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153 a 176, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7080/5635>. Acesso em: 18 set. 2023.

DE JANEIRO, Rio. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). Lei Complementar n. 184 de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências, 2018. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/1865e2c565e1_e547832583d1005da99f?OpenDocument. Acesso em: 07 set. 2023.

EGLER, Claudio AG; GUSMÃO, Paulo P. Gestão costeira e adaptação às mudanças climáticas: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. *Revista de Gestão Costeira Integrada- Journal of Integrated Coastal Zone Management*, v. 14, n. 1, p. 65-80, 2014.

FERREIRA, Celma Duque et al. Transparência da prestação de contas dos gastos públicos nos governos municipais: um estudo de caso no Estado de Goiás. **Revista Ambiente Contábil**, v. 12, n. 2, p. 157-178, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/19090>. Acesso em: 06 jan. 2024.

FORTE, Elaine Cavalcante. Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 18, n. 2, p. 429-456, 2020. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/613/496>. Acesso em: 05 jan. 2024.

KRUGER, Silvana Dalmutt; FALCÃO, Andrea Cristina. Análise do índice de transparência dos municípios do Sudoeste Paranaense. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 98-114, 2021. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/comsus/article/view/26912>. Acesso em: 07 set. 2023.

LEITE FILHO, G. A.; CRUZ, C. F.; SILVA, T. G.; NASCIMENTO, J. P. de B. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75408/74677>. Acesso em: 07 set. 2023.

MACHADO, Vagner Naysinger; DA SILVA MARQUES, Simone Beatriz Santos; MACAGNAN, Clea Beatriz. Nível de transparência por meio da evidenciação de informações obrigatórias de municípios do Rio Grande do Sul. **ABCustos**, v. 8, n. 3, p. 1-25, 2013. Disponível em: <https://revista.abcustos.org.br/abcustos/article/view/317/545>. Acesso em: 07 set. 2023.

OLIVEIRA, Adolfo Dantas; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. Análise dos portais da transparência do estado do Ceará como instrumento de disclosure da gestão pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 18, n. 2, p. 197-231, 2020. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/609>. Acesso em: 06 jan. 2024.

PAIVA, Clarice PR; ZUCCOLOTTO, Robson. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. **Encontro da ANPAD, XXXIII, São Paulo**, 2009. Disponível em: http://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTAzODM=. Acesso em: 02 out. 2023.

SELL, F. F.; SAMPAIO, G. L.; ZONATTO, V. C. da S.; LAVARDA, C. E. F. Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 248-259, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5676>. Acesso em: 07 set. 2023.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira e; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/rap/a/jmrS7r9ZVqjSBXb5wKWJCKs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 set. 2023.