UM ESTUDO SOBRE A EVOLUÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE MANAUS ENTRE OS ANOS DE 2014 A 2019.[1]

Natacha Rocha da Silva

Resumo

O Brasil tem um conjunto normativo referente à transparência pública que fornece aos cidadãos as ferramentas mínimas necessárias para exercer o controle social. Este estudo tem como objetivo principal avaliar os avanços obtidos pelo portal da transparência da prefeitura de Manaus entre os anos de 2014 e 2019. Como objetivos específicos, busca-se fazer um retrospecto de algumas das avaliações feitas do portal naquele período e analisar as ações realizadas para o cumprimento dos normativos legais. Para tanto, definiu-se 27 itens de cumprimento obrigatório segundo as leis de transparência pública vigentes. Observou-se que dos itens obrigatórios atualmente, o portal cumpre 92,5% do total de itens elencados. Constata-se uma evolução significativa no portal da prefeitura de Manaus, com uma maior quantidade de informações disponibilizadas, melhor acessibilidade, maior atendimento à legislação de transparência pública possibilitando o exercício do controle social pelos cidadãos e a prática da *Accountability* pelos gestores públicos municipais.

Palavras-Chave: portal da transparência, controle social, *accountability.*

1 Introdução

A legislação de transparência pública brasileira vem sendo aperfeiçoada ao longo de 31 anos, tendo sua origem na Constituição Federal de 1988, com leis e decretos editados posteriormente. Esse conjunto de normativos legais obriga os governantes a informarem atos de sua gestão, como por exemplo quanto os entes arrecadam, o quanto gastam, licitações realizadas, contratos celebrados, remuneração de servidores, etc. A exceção a essa regra abrange apenas os atos cuja publicidade possa comprometer a segurança nacional ou exponham a intimidade de alguém.

A primeira norma de transparência está elencada na Constituição Federal em seu artigo 5º inciso XXXIII, que estabelece como garantia fundamental "o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral [...]". Algum tempo depois, em 2001, entrou em vigor a Lei nº 101/2000, denominada Lei

[1] Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Especialização em 2019, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade Pública.

de Responsabilidade Fiscal (LRF) cuja finalidade principal foi estabelecer normas de finanças públicas centradas em responsabilidade da gestão fiscal. Em 2009 entrou em vigor a Lei nº 131/2009, mais conhecida como Lei da Transparência, alterando alguns dispositivos da LRF, exigindo que as informações orçamentárias e financeiras fossem disponibilizadas em tempo real. Após dois anos, em 2011 a legislação de transparência pública ganhou um importante reforço com a Lei nº 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que definiu procedimentos com vistas a facilitar o acesso à informação pelos cidadãos.

Com o intuito de reforçar os normativos legais, para que a sociedade tome conhecimento dos atos dos governantes, criou-se o portal da transparência, local acessado via internet, possibilitando qualquer pessoa a buscar informações sobre receitas, despesas, licitações, remuneração de servidores, relatórios orçamentários e outros atos governamentais.

Mesmo com todo o aparato legal, muitos municípios e Estados não forneciam o mínimo de informação para a sociedade, comprometendo assim, o exercício do controle social e não pondo em prática a *accountability* em suas gestões. A situação era tão grave que muitos entes sequer apresentavam um portal de transparência, descumprindo por completo as normas e obstruindo o direito à informação que a sociedade tem e que está garantido em leis.

Esse cenário foi analisado por algumas instituições públicas como Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União e algumas instituições privadas, como Instituo Ethos e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Os resultados dessas análises eram bastante preocupantes: nenhum ente federativo cumpria 100% dos itens obrigatórios da legislação de transparência, e quem cumpria as normas, tinha um resultado aquém do esperado.

O portal da Transparência da prefeitura de Manaus estava na lista de entes cujo cumprimento dos normativos legais mostravam-se deficientes. O que causava alguma surpresa, pois Manaus além de ser uma importante capital na Região Norte, apresentava o maior produto interno bruto (PIB) do Estado do Amazonas e o sétimo maior PIB do Brasil, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019). Esses dados por si só justificam uma análise do cumprimento da legislação de transparência pela prefeitura de Manaus nos dias atuais.

O objetivo deste estudo é mostrar os avanços alcançados pela prefeitura de Manaus em seu portal da Transparência nos últimos cinco anos e avaliar o grau de

cumprimento de alguns dos dispositivos obrigatórios pela legislação de transparência pública. Estes itens de cumprimento obrigatório foram elencados em um quadro comparativo, mostrando os itens atendidos em 2015 e nos dias atuais.

A metodologia utilizada no estudo foi a pesquisa qualitativa de cunho descritiva, realizada através de pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados via observação direta do portal da transparência da prefeitura de Manaus e elaboração de *checklist*.

A pesquisa limitou-se à análise do portal de transparência da prefeitura de Manaus, no período de 2014 a 2019.

O artigo está dividido em cinco seções, sendo a primeira a parte introdutória. Na seção dois apresenta-se o referencial teórico, no qual se analisam as pesquisas sobre a legislação de transparência pública, *accountability* e controle social por meio de portais de transparência. Na seção três consta a metodologia utilizada para realização da pesquisa. Na quarta parte, analisam-se os resultados obtidos para avaliar o grau de cumprimento das leis de transparência pelo portal da prefeitura de Manaus. Por fim, apontam-se as conclusões do estudo, seguidas de sugestões para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 TRANSPARÊNCIA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVOS LEGAIS

A transparência na administração pública constitui-se em importante mecanismo de vigilância da sociedade sobre os atos de seus governantes. Isso proporciona ao cidadão o conhecimento e compartilhamento das informações sobre os atos que afetam diretamente a sua vida.

Nossos legisladores, quando da elaboração da Constituição Federal em 1988, trataram com importância, já naquela época, o tema da transparência e acesso à informação.

Prova disso é que o acesso às informações a serem fornecidos pelos órgãos públicos constitui-se em um dos direitos e garantias fundamentais, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal:

> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no

> prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Segundo Platt Neto *et al*. (2007, p.75), "no Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade". Juntamente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, a publicidade firma-se como um dos mais importantes princípios que norteiam a administração pública brasileira, elencados no artigo 37 da Carta Magna.

No parágrafo 1º daquele artigo, consta uma importante ênfase na questão de as informações disponibilizadas serem compreensíveis, para efetivar o caráter educativo, informativo ou de orientação social:

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

Ao estudar a publicidade e a transparência nas contas públicas, Platt Neto *et al*. (2007) apontou a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões como os três grandes elementos ou dimensões da transparência.

Figura 1: Elementos da transparência das contas públicas

Fonte: Platt Netto *et al.* (2007, p.85)

Segundo os autores, o primeiro elemento publicidade enseja ampla divulgação das informações à população e o acesso àquela por diversos meios. O segundo elemento, compreensibilidade, visa ampliar a percepção das informações utilizando-se de

linguagem acessível por meio de uma adequada apresentação visual. Por fim, a utilidade está firmada na relevância das informações, que é somada à confiabilidade e também à comparabilidade (PLATT NETO *et al*., 2007).

Tema de expressivo valor social e gerencial, a transparência ganhou importante reforço em 1998, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 9.755/98. Esta lei previu a criação de um site pelo Tribunal de Contas da União, cujo objetivo foi divulgar uma série de dados e informações pelos governos das três esferas do poder, como por exemplo, os montantes de cada tributo arrecadado além de outros recursos recebidos, relatórios resumidos de execução orçamentária, balanços consolidados, orçamentos atuais e do ano anterior, relações mensais de todas as compras efetuadas etc.

Três anos depois, no ano de 2001, foi sancionada a Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o intuito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Souza (2016, p.34) afirma que a LRF é "uma ferramenta legislativa com códigos de condutas cujo objetivo é fiscalizar os gastos públicos administrados por representantes do povo". Em seu artigo 48, a LRF estabelece como instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e seus pareceres e outros mecanismos. Ainda conforme aquele artigo, os instrumentos de transparência devem ser amplamente divulgados, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

Platt Neto *et al*. (2009, p.171), ao estudar a informação contábil como ferramenta de auxílio ao controle social observou que:

> a efetividade nas comunicações públicas deve obedecer ao binômio publicidade-transparência. A publicidade denota divulgação, disseminação de alguma informação; a transparência imprime clareza e veracidade do documento publicado. Esse é o escopo da LRF no que concerne à questão da transparência das contas públicas, buscando mecanismos para inserir os cidadãos no contexto dos atos da administração pública, exercendo, assim, um controle externo das atividades.

Tal normativo representou verdadeiro marco no campo das finanças públicas nas últimas décadas.

Em 28 de maio de 2009 entrou em vigor a Lei Complementar nº 131, mais conhecida como Lei da Transparência. Criada para alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante à transparência da gestão, seu texto inovou, determinando que fossem disponibilizados em tempo real informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Além disso, a LC nº 131/2009 tornou obrigatória a adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle.

O conjunto normativo de leis referentes à transparência no Brasil foi completado com a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo. Esse importante normativo regula o acesso a informações governamentais, destinando-se a assegurar o direito fundamental previsto no supracitado artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal.

Segundo Tamer; Viana; Souza (2012, p.04), a referida lei "explicitou que a divulgação de informações de interesse público não deveria esperar por solicitações e que a administração pública deveria usar meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação." A LAI instaurou procedimentos e regras específicas para viabilizar o exercício do direito constitucional de acesso a informações públicas pela sociedade. Entre outras medidas, a LAI definiu os meios de atendimento ao cidadão, prazos para atendimento dos pedidos, instâncias recursais, obrigação de divulgação de informações na internet, independentemente de pedido (transparência ativa), e punições para o agente público que descumprir a lei.

Ao definir casos possíveis de sigilo, a LAI estabelece que o acesso à informação é a regra, e o sigilo, a exceção.

Com o advento da LAI, o Brasil passou a fazer parte de um grupo de mais de noventa países (entre eles Suécia, Estados Unidos, Colômbia, México, Chile, Uruguai, etc.) que consideram a informação sob a guarda do Estado um bem público. Preceito que, como mostra a experiência internacional, favorece a boa gestão, cria mecanismos e oportuniza ao cidadão o acesso às informações públicas, o que vem a fortalecer a *accountability* (CGU, 2011).

Nota-se que ao longo de 23 anos (1988 a 2011) importantes instrumentos de controle social foram criados através de normativos legais para assegurar aos cidadãos o acesso às informações governamentais e para incentivar os gestores públicos a materializarem a transparência em seus atos. Porém, mesmo com todo o aparato normativo e punições previstas para aqueles que não executassem o disposto nas

supracitadas leis, sabe-se que muitos entes possuem algum grau de dificuldade de executar essas ações.

2.2 *ACCOUNTABILITY*

Com o aumento da demanda por mais acessos a informações pela sociedade e com os avanços nos normativos legais no sentido de promover a transparência por parte dos governantes, nota-se a presença cada vez mais frequente de um termo que frequentemente tem sido relacionado à transparência pública: *accountability*.

A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), faz uma importante observação dessa relação transparência-*accountability* em uma das suas Normas Internacionais, a ISSAI nº 20:

> *Accountability* e a transparência são dois elementos importantes de boa governança. A transparência é uma força poderosa que, quando aplicada de forma consistente, pode ajudar a combater a corrupção, melhorar a governança e promover a *accountability*. Intosai (2010, p.1).

Accountability é uma palavra de origem inglesa, que não possui tradução exata para o português. Objeto de diversos estudos acadêmicos brasileiros especialmente na década de 2000, *accountability* também é comumente relacionada ao controle social, participação, prestação de contas e responsabilização.

Muitos estudos acadêmicos das últimas décadas apontam a dificuldade em traduzir a palavra *accountability*. Alguns autores até arriscam a traduzi-la, o que ainda não é consenso no meio acadêmico.

Pinho e Sacramento (2009) apontam que diversos autores se utilizam de traduções diferentes para o termo, embora essas traduções estejam próximas e confluentes em um mesmo sentido. O primeiro registro que se tem notícia na literatura acadêmica brasileira deste termo data de 1987, oriundo de um artigo cuja autora, Anna Maria Campos deu atenção especial à ausência da tradução do termo para a língua portuguesa entre outros questionamentos realizados nessa temática.

A autora afirmou que faltava aos brasileiros não especificamente a palavra, que não se encontrava em nossos dicionários, mas sim o próprio conceito da mesma, por isso não constava em nosso vocabulário tal termo (CAMPOS, 1990).

Faz-se necessário, antes de tudo, saber o significado de *accountability* através de dicionários em inglês on-line mais utilizados atualmente, como por exemplo, *Cambridge Dictionary* e *Oxford Dictionaries*. O primeiro define *accountability* como "o fato de ser responsável pelo que você faz e capaz de dar uma razão satisfatória por isso, ou o grau em que isso acontece" (tradução nossa).

Já no dicionário *Oxford Dictionaries, accountability* consta como sendo "O fato ou condição de ser responsável; responsabilidade" (tradução nossa).

O intuito da busca em dicionários ingleses não é delimitar as opções de consulta, mas sim identificar algumas fontes que possam auxiliar na compreensão do termo como consta em seu idioma original.

De acordo com o Pinho e Sacramento (2009, p.1347), "a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado."

Oliveira, Moraes e Silva (2008, p.5) definem *accountability* como sendo "a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras".

Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p.757) apontam que "sobre o conceito de *accountability*, por sua vez, vale a consideração de que muitos artigos não o definem ou exploram conceitualmente, apenas utilizam seu conceito para desenvolver objetivos diversos."

Anna Maria Campos, precursora do termo *accountability* nos estudos acadêmicos nas décadas de 80, acabou por concluir que "a jornada de aprendizagem evidenciou que a falta de *accountability* da nossa burocracia decorre do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade." Campos (1990, p.48). Quando do término de seu artigo, a Constituição Federal de 1988 não havia sido editada. Naquele cenário pré-assembleia constituinte, *accountability* mostrava ser algo muito distante da realidade da administração pública brasileira. Com o advento da carta magna de 1988, trazendo consigo os novos ares da democracia e consequente exercício ampliado do poder soberano pelo povo, os representantes políticos passaram a ter de responder por seus atos diante daqueles que os escolheram.

Pode-se afirmar que a democracia trouxe duas importantes atribuições para a sociedade: a primeira sendo a vigilância dos cidadãos sobre aqueles que foram escolhidos

para governar. A segunda sendo o dever de prestar contas por parte daqueles eleitos para governar o povo. (ROCHA, 2011)

Diante desse cenário, fez-se necessário munir os cidadãos de instrumentos capazes de viabilizar a avaliação e responsabilização constante dos agentes públicos como forma de monitorar o exercício do poder concedido aos seus representantes políticos.

Moraes, Oliveira e Silva (2008, p.5 e 6) asseveram que "os entes governamentais devem criar mecanismos para que os cidadãos tenham acesso às informações orçamentárias e financeiras, por meio, inclusive, da internet, que é um canal global de comunicação."

Rocha (2011, p.84) ainda afirma que, "no entanto, se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize". De nada adianta dispor de normativos legais obrigando os governantes a dar conhecimento dos seus atos aos administrados se estes não se mostram interessados em saber. Colocar ferramentas à disposição da população sem que esta não seja incentivada a utilizá-las não torna o exercício da transparência plenamente efetivo.

O portal da transparência é uma dessas importantes ferramentas de vigilância que os cidadãos têm à disposição (ou deveriam ter) para dar concretude à *accountability*, pelo menos em um dos seus sentidos (controle social).

2.3 CONTROLE SOCIAL EXERCIDO POR MEIO DE PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

Os normativos legais garantem aos cidadãos meios de tomar conhecimento sobre muitos dos atos praticados pelos governantes, com exceção àqueles cuja publicidade possa comprometer a segurança nacional ou exponham a intimidade de alguém, por exemplo.

Além disso, a transparência é um importante incentivo para que os governantes administrem os recursos com maior responsabilidade além de ser também um fundamental vetor de combate à corrupção. Souza (2016, p.13) observa que "a necessidade de dar transparência aos atos administrativos de uma instituição pública é uma medida cautelar contra as práticas irregulares ou de desvios de conduta ilícita na Administração Pública."

Tristão (2000, p.01) apontou que "transparência é a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas". Diante disso constata-se que o acesso às informações é a regra, e o sigilo, a exceção.

Um dos meios de que o cidadão dispõe para fiscalizar a administração pública é o portal da transparência. Segundo consta no site da Controladoria Geral da União- CGU:

> O Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil [...] com reconhecimento dentro e fora do Brasil. CGU (2019, p.1).

Foi lançado em novembro de 2004 para possibilitar o acompanhamento efetivo e facilitado, pelo gestor público e pelo cidadão, da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal. Nesses quatorze anos ampliou a oferta de dados além de firmar-se como um importante meio de controle social.

Após a criação do portal da transparência do governo federal pela CGU em 2004, alguns Estados e municípios deram início aos trabalhos para também lançarem seus portais, como São Carlos (SP) em abril/2015, Itaúna (MG) em abril/2006, Mato Grosso em novembro/2006 e Pernambuco em março/2007 (CGU, 2016).

Ao dispor sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle de cada ente da Federação, o Decreto nº 7.185/2010 elencou em seu artigo 2º, parágrafo 2º, inciso III: "meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso;". Com isso foi normatizado a implantação do portal eletrônico de transparência dos entes federativos.

Porém, o que se viu foi uma adesão insuficiente dos municípios e estados ao mecanismo do portal da transparência. Cruz *et al*. (2012) salientou que nem mesmo a legislação sobre transparência vem sendo atendida na íntegra no âmbito dos municípios brasileiros. Essas situações ocorrem por razões diversas, desde a falta de recursos financeiros e humanos, até mesmo descaso dos governantes.

Alves, Lunkes e Lyrio (2016, p.6) enfatizaram a negligência dos governantes ao observarem que "nos municípios, em geral, percebe-se que houve um baixo nível de transparência, devido à resistência por parte dos responsáveis no setor público em tornar as informações mais transparentes para a sociedade.". Esta situação atingiu tanto algumas das capitais dos Estados quanto os municípios menores.

Ao analisarem a disponibilização de informações à sociedade por meios eletrônicos nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros, RAUPP E PINHO (2015) constataram que a oferta de informações à sociedade por meios eletrônicos ainda não era uma realidade nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros, pois foram detectados sucessivos descumprimentos legais lesando, assim, a construção da transparência.

Diante da dificuldade de muitos municípios e Estados de elaborarem seus portais da transparência, em 2015 a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal realizou uma avaliação nacional que redundasse na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis de transparência pública. O resultado deste trabalho foi de extrema importância para que muitos entes pudessem dar atenção especial ao tema, muitas vezes negligenciado quase que completamente.

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 RETROSPECTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE MANAUS ANTES DO RANKING

Em um passado bem recente, o portal da transparência da prefeitura de Manaus era carente de informações obrigatórias pela legislação de transparência pública. Algumas informações podiam ser facilmente encontradas, porém muito ainda faltava para que o controle social e *accountability* pudessem ser efetivamente exercidos a partir das informações ali disponíveis.

Segundo Souza (2016, p.12), “o portal da transparência visa tornar evidente os atos da Administração Pública, a fim de que o processo de *accountability* seja evidenciado amplamente por todos aqueles que necessitem obter informações acerca dos atos praticados por agentes públicos”. Nesse sentido, espera-se que o instrumento por meio do qual a população possa fazer esse acompanhamento forneça todas as utilidades de acesso às informações e que estas estejam disponíveis e completas para consulta.

Durante os últimos cinco anos, o portal da transparência da prefeitura de Manaus foi objeto de avaliação por parte de algumas instituições, tais como Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Instituto Ethos, Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF). Estes dois últimos entes avaliaram o portal em pelo menos duas ocasiões distintas.

Além das avaliações acima, o portal da prefeitura de Manaus foi objeto de alguns estudos acadêmicos no ramo da transparência, ora aparecendo em conjunto com outras capitais em comparação, ora aparecendo como foco principal de alguns trabalhos.

De acordo com a Subsecretaria de Controle Interno da Prefeitura de Manaus, a primeira versão do portal da transparência da prefeitura de Manaus foi elaborada pelo setor de Tecnologia da Informação da própria prefeitura em meados de 2012.

Conforme declaração do ouvidor geral do município na época, Alessandro Cohen, por meio da Assessoria de Comunicação da Prefeitura em 2013, as informações de despesas e receitas já eram disponibilizadas no portal institucional, mas o objetivo era de que os dados estivessem disponíveis de forma completa e em tempo real ao término da reforma administrativa, prevista para fim daquele ano.

Não havia uma página centralizada para a transparência, o acesso se dava por meio do site da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Tecnologia da Informação-SEMEF (semef.manaus.am.gov.br). Acessar o antigo portal exigia do usuário paciência e algum conhecimento de navegação. Para chegar à página de pagamentos executados pela prefeitura por exemplo, era necessário pesquisar secretaria por secretaria, o que envolvia a abertura de inúmeros formulários.

Estas deficiências no portal resultariam em avaliações cujos resultados foram insatisfatórios. Em estudo realizado pelo INESC em 2013 e divulgado em 2014 sobre dados abertos e transparência pública no Brasil por meio de portais da transparência, o portal de Manaus obteve pontuação um, em uma escala de zero a dez, resultando em última colocação no ranking elaborado pela instituição. Manaus foi a única cidade a ter essa pontuação no estudo, que avaliou 29 portais dos executivos municipais, além dos portais da transparência do governo federal e do senado.

Figura 2: Ranking dos portais da transparência elaborado pelo INESC

Tabela 1. Ranking dos Portais de Transparência										
Posição	Ente da federação	TOTAL	Completo	Primário	Atual	Acessível	Processável	Não discriminatório	Não proprietário	Licença livre
1ª	Prefeitura do Rio de Janeiro	6	1	-	-	-	3	1	1	-
	Prefeitura de São Luis	6	1	-	-	1	2	1	1	-
	Prefeitura de João Pessoa	6	1	-	-	-	3	1	1	-
2ª	Controladoria Geral da União	5	1	-	-	-	2	1	1	-
	Prefeitura de Teresina	5	1	-	-	-	2	1	1	-
	Senado Federal	5	1	-	-	-	2	1	1	-
3ª	Prefeitura de Palmas	4	1	-	1	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Maceió	4	1	-	1	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Curitiba	4	1	-	-	1	1	1	-	-
4ª	Prefeitura de Salvador	3	1	-	-	-	1	1	-	-
	Prefeitura de São Paulo	3	1	-	-	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Boa Vista	3	1	-	1	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Recife	3	1	-	-	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Belém	3	1	-	-	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Florianópolis	3	1	-	1	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Macapá	3	1	-	1	-	-	1	-	-
5ª	Prefeitura de Fortaleza	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Porto Alegre	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Cuiabá	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Governo do Distrito Federal	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Vitória	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Goiânia	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Porto Velho	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Belo Horizonte	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Natal	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Aracajú	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Campo Grande	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Rio Branco	2	1	-	-	-	-	1	-	-
6ª	Prefeitura de Manaus	1	-	-	-	-	-	1	-	-

Fonte: Gpopai/Usp, 2014

Conforme dados do estudo, o portal da transparência da prefeitura de Manaus foi o único a não apresentar dados sobre a Receita do município (previsão, lançamento nem arrecadação foram informados) descumprindo, assim, o artigo 7º do Decreto nº 7.185/2010, a saber:

> Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:
>
> [...] I - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:
>
> a) previsão;
>
> b) lançamento, quando for o caso; e
>
> c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Ainda de acordo com o levantamento feito pelo INESC, as informações do portal de transparência da prefeitura de Manaus encontravam-se desatualizadas, com pelo menos um dia de atraso. Tal fato vai de encontro ao disposto no artigo 2º inciso II do supracitado decreto 7.185/2010, que diz que “as informações devem ser disponibilizadas em tempo real, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema.”.

No que diz respeito às despesas, o portal não informava os valores de despesas liquidadas e pagas, tampouco os beneficiários dos pagamentos. De doze itens avaliados no grupo de despesas, Manaus informou apenas nove (INESC, 2014). Desse modo, o artigo 7º do decreto 7.185/2010 não foi completamente atendido.

Ao analisar o cumprimento da legislação vigente sobre transparência pública pelos portais eletrônicos das sete capitais da região norte entre maio e setembro de 2015, Souza (2016, p.6) demonstrou que "nenhuma prefeitura atendeu todos os itens obrigatórios exigidos pelas legislações vigentes, [...] grande parte dos municípios precisa inserir a maioria dos dados legalmente obrigatórios para atingir o cumprimento da transparência pública e acesso às informações [...]". Desse modo, evidenciou-se que o descumprimento dos normativos de transparência pública não era uma realidade apenas da capital amazonense.

Para medir o atendimento aos dispositivos legais pelas prefeituras, o autor elencou os itens de apresentação obrigatória, constantes na Leis complementares nº 101/2000 e 131/2009, decreto nº 7.185/2010 e Lei nº 12.527/2011. Dos 27 itens obrigatórios, o portal da transparência de Manaus cumpriu apenas 14, equivalente a 51,8% do total; obtendo assim um atendimento considerado regular à legislação de transparência pública vigente.

Um dos itens não apresentados pelo portal da prefeitura de Manaus foi Receitas e Recursos Extraordinários, mesmo item não atendido no levantamento feito pelo INESC dois anos antes. A ausência dessas informações impede que os cidadãos tomem conhecimento de quanto a prefeitura arrecadou no período e o quanto recebeu via transferências estaduais e federais.

Por outro lado, Manaus apresentou todos os itens mínimos e necessários sobre o item Despesas, mostrando uma importante evolução, quando comparado com o resultado apresentado pelo INESC e cumprindo integralmente o inciso I do artigo 48-A da LRF:

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

Um importante item não apresentado no portal da prefeitura de Manaus foi Prestação de Contas e Parecer Prévio, "prejudicando a transparência das ações

governamentais sob pena de responsabilidade civil de acordo com a LRF" Souza (2016, p.55).

Nenhuma informação dos itens foi apresentada, não atendendo em parte, o artigo 48 da LRF, a saber:

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

Um interessante ponto evidenciado no estudo é que o portal da prefeitura de Manaus disponibilizou os Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias (referente ao período 2014-2017) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO, porém não disponibilizou o Relatório de Gestão Fiscal-RGF do ano de 2015. As informações constantes no RGF estão interligadas ao RREO, não sendo compreendida a ausência daquele documento no portal. O RREO deve incluir os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta do poder executivo municipal e deverá ser publicado em até trinta dias após o encerramento do bimestre. Já o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF, tais como: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019).

Alguns itens não atendidos no estudo feito em 2015: Licitações, editais, resultados e contratos celebrados; ferramentas de busca; perguntas e respostas; acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; participação popular; realização de audiências públicas (PPA, LDO E LOA) entre outros.

Quadro 1: Itens obrigatórios pela legislação de transparência pública atendidos por Manaus

Instrumentos de transparência legal (%)	Atendeu o item?
1. Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle com padrões mínimos de qualidade	Sim
2. Acesso automatizado por sistemas externos	Sim
3. Garantir a autenticidade e integridade das informações	sim
4. Contato eletrônico ou telefônico com o órgão	sim
5. Informações pormenorizadas por meios eletrônicos sobre Execução Orçamentária e Financeira	sim
6. DESPESA – Informações Mínimas sobre todos os atos praticados pela Unidade Gestora	sim
7. Registros de Despesas	sim
8.Gravação de Relatórios em diversos formatos: PDF, Word e Excel	sim
9. Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias	sim
10. Registros de Repasses ou Transferências de Recursos Financeiros	sim
11. Licitação	não
12. RECEITA, inclusive recursos Extraordinários	não
13. Ferramenta de Busca	não
14. Relatório Resumido da Execução Orçamentária	sim
15. Estrutura Organizacional	sim
16. Endereços, telefones e horário de funcionamento	sim
17. Informações atualizadas e disponíveis para acesso	sim
18. Relatório de Gestão Fiscal	não
19. As versões simplificadas desses Documentos	não
20. Licitações, Editais e resultados e Contratos Celebrado	não
21. Perguntas e Respostas	não
22. Linguagem clara e de fácil compreensão	não
23. Acompanhamento de Programas, Ações, Projetos e Obras	não
24. Participação Popular	não
25. As Prestações de Contas e o respectivo Parecer Prévio	não
26. Realização de Audiências Públicas (PPA, LOA E LDO)	não
27. Adotar acesso às Pessoas Portadoras de Deficiências	não

Adaptado de Souza (2016).

3.2 RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA- MPF 2015

A legislação sobre transparência pública foi aperfeiçoada ao longo do tempo, com dispositivo legais que se cumpridos, dão a oportunidade ao cidadão de acompanhar e compreender os atos governamentais municipal, estadual e federal. A principal lei, nº 101/2000, popularmente conhecida como LRF foi um marco na área de transparência pública e estabelecia planos, orçamentos e prestações de contas deveriam ter ampla

publicidade em meios eletrônicos de acesso público. Complementada posteriormente pela LC nº 131/2009 e Lei 12.527/2011, fez que com que a disponibilização e o acesso às informações fossem viabilizados de maneira bastante satisfatória.

Porém, mesmo com os dispositivos legais incentivando a transparência pública e o acesso à informação, a realidade mostrava um cenário bastante diferente do que o imaginado. A maioria dos entes não disponibilizava informações essenciais elencadas nas leis supracitadas, ou quando disponíveis, as informações mostravam-se incompletas ou de difícil acesso. Alguns estudos realizados por instituições privadas ou mesmo acadêmicos já mostravam os sinais de deficiência da transparência pública brasileira, porém nenhum abrangeu todos os municípios e estados brasileiros.

Diante desse cenário, o Ministério Público Federal (MPF), por meio da Câmara de Combate à Corrupção coordenou todas as suas unidades estaduais para que fosse realizada uma avaliação nacional com o objetivo de medir o grau de cumprimento da legislação, por parte de municípios e estados, numa escala que vai de zero a dez. A avaliação resultou na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis.

No período de 08/09/2015 a 09/10/2015 o MPF coletou informações de todos os 5.568 municípios e 27 estados da federação por meio de um questionário com 16 perguntas, sendo pioneiro na abrangência do levantamento realizado.

Após análise das informações coletadas, os resultados foram divulgados em 09/12/2015, data simbólica pois marcava o Dia Internacional de Combate à Corrupção. Foram divulgados rankings estaduais e nacional e na ocasião MPF expediu mais de 3.000 recomendações àqueles entes federados que não estavam cumprindo suas obrigações legais, dando um prazo de 120 dias para sua adequação às Leis de Transparência. (Fonte: OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2016).

Estas recomendações buscam solucionar extrajudicialmente irregularidades encontradas e estão elencadas na Lei Complementar nº 75/93 artigo 6º, XX:

> Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:
>
> [...] XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

A avaliação foi realizada por meio da aplicação de um questionário com 16 perguntas baseado nas exigências legais e boas práticas de transparência, elaborado em conjunto com representantes de algumas instituições de controle e fiscalização, no bojo da ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) do ano de 2015. Algumas das instituições quem compõem o ENCCLA: Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Banco Central, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O questionário não contemplava a totalidade das leis de transparência, para torná-lo prático quando da sua aplicação, porém mostrava-se abrangente, de modo que "o cerne das leis de transparência foi avaliado e aqueles que obtiveram pontuação elevada estão com níveis muito satisfatórios de transparência." MPF (2015).

Algumas das perguntas que constavam no questionário foram:

- O ente possui informações sobre Transparência na internet?
- Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?
- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo valores de empenho, liquidação, favorecido e pagamento?
- Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?

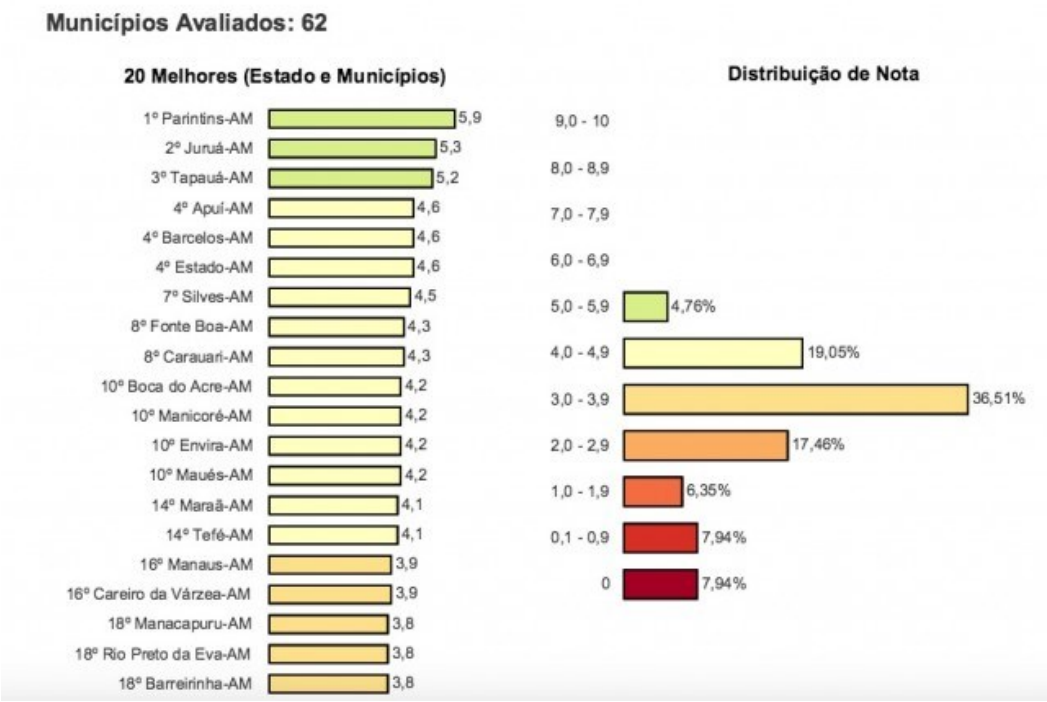
Para o cálculo da nota final, foram levadas em consideração todas as questões respondidas pelos avaliadores, porém com peso diferenciado de acordo com sua relevância. O peso de cada nota foi dado por meio de votação entre as diversas instituições de controle que participaram da sua elaboração no bojo da ENCCLA.

Nesta primeira avaliação, o portal da transparência da prefeitura de Manaus obteve nota 3,90, em uma escala de 0 a 10, demonstrando assim estar bem aquém do desejado para o cumprimento da legislação de transparência pública vigente. Entre as capitais brasileiras, Manaus ficou na 26ª colocação e entre os municípios do Amazonas, obteve a 16ª colocação de um total de 62 municípios.

A avaliação evidenciou que alguns municípios do interior do Amazonas obtiveram desempenho melhor que a capital Manaus. A distância do centro urbano e as dificuldades de acesso à internet não foram suficientes para que alguns municípios do interior

descumprissem os normativos de transparência, como as cidades de Parintins, Juruá e Tapauá e Apuí, por exemplo.

Figura 3- 20 municípios amazonenses mais bem colocados no Ranking Nacional da Transparência



Fonte: Ministério Público Federal (2015)

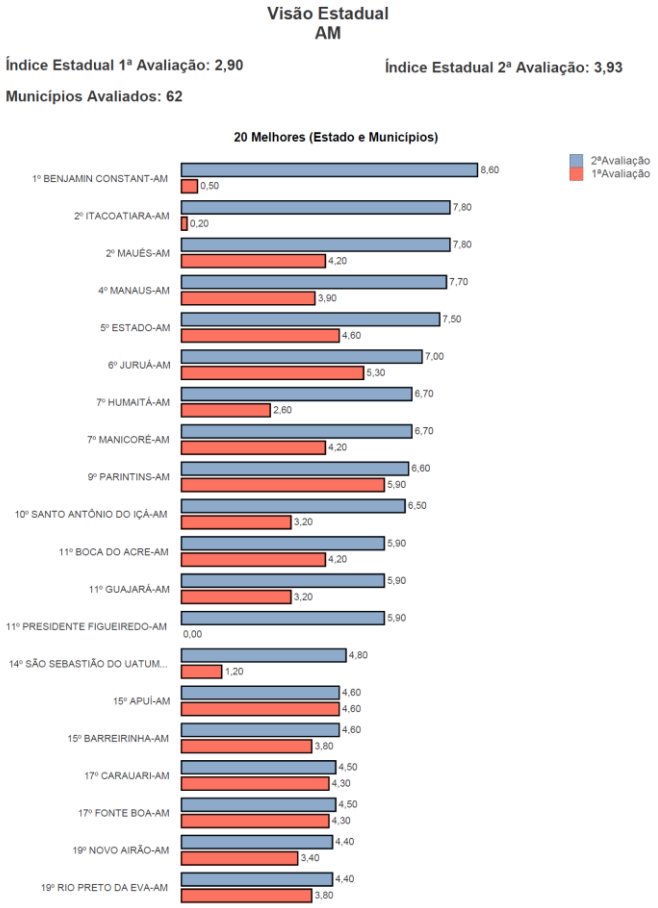
Por ocasião do resultado da primeira avaliação e com o objetivo de fazer cumprir a legislação relativa à transparência pública, o MPF expediu recomendações aos prefeitos e ao governador do Amazonas, concedendo prazo de 120 dias para a adequação. Em relação às recomendações expedidas, os prefeitos deveriam encaminhar ofício ao MPF informando quais medidas foram adotadas para regularizar a situação dos portais, o que ainda precisaria ser adequado e qual o prazo previsto para cumprir integralmente as recomendações.

Após o período de 120 dias, foi realizada uma nova avaliação, entre os dias 11/04/2016 e 27/05/2016 para avaliar o cumprimento das recomendações expedidas no fim de 2015.

Nesta segunda avaliação, o portal de transparência da prefeitura manauara obteve um melhor desempenho, alcançando a nota 7,70, uma melhora de 3,8 pontos. Entre as capitais, Manaus obteve a 19ª posição, e entre os municípios amazonenses, saltou da 16ª colocação para a 4ª (MPF, 2015).

Segundo dados do MPF, no modo geral entre a primeira e segunda avaliação (seis meses), o índice nacional de transparência melhorou cerca de 33% sem que fosse ajuizado qualquer ação judicial, sendo apenas utilizada o instrumento de recomendações aos executivos municipais quando da divulgação da primeira avaliação.

Figura 4- Evolução dos 20 melhores municípios amazonenses entre a 1ª e 2ª avaliação

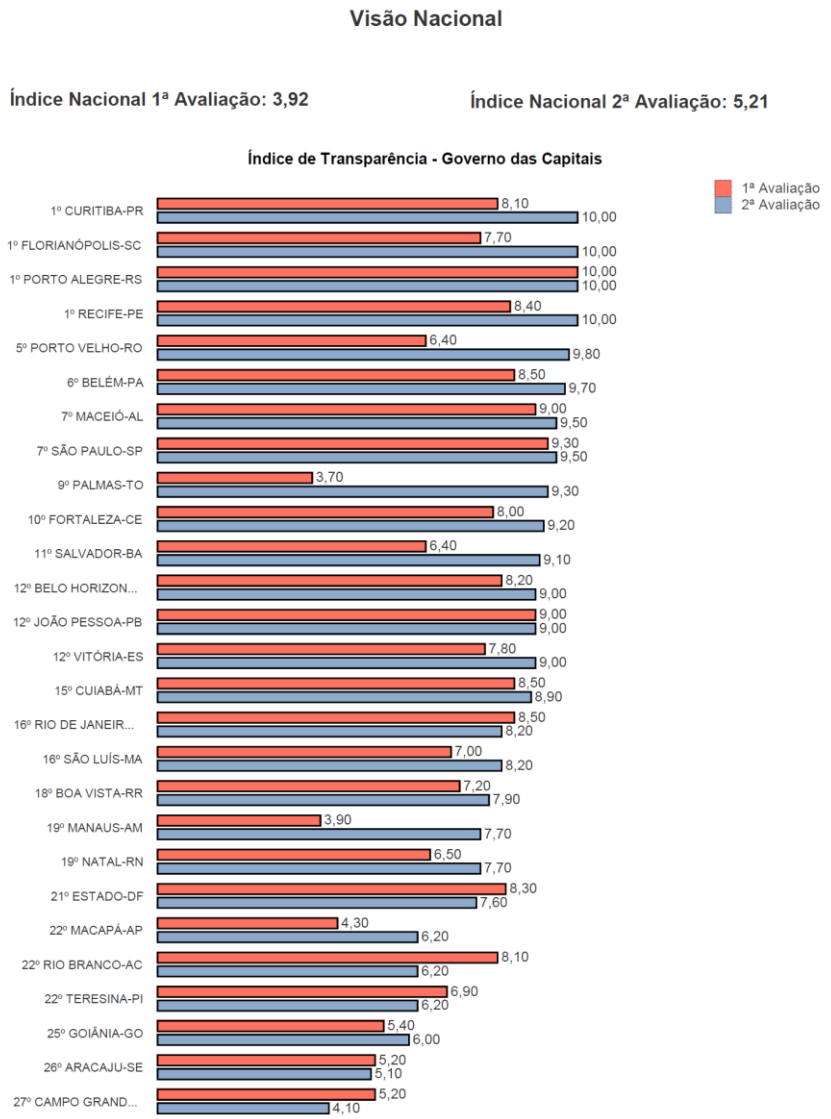


Fonte: Ministério Público Federal (2015)

Os dados divulgados pelo MPF mostram que, no panorama dos governos municipais, 26 estados apresentaram evolução nesta segunda avaliação, com exceção do Distrito Federal que recuou 8,43% em relação à avaliação anterior. Os governos municipais do estado do Amazonas avançaram 34,76% nos índices de transparência de seus portais.

Na época de divulgação dos resultados da 2ª avaliação, o secretário municipal de finanças Ulisses Tapajós declarou que “o novo Portal da Transparência da prefeitura de Manaus já estava disponível para consulta, mas ainda estava em processo de homologação.”. (Fonte: Diário do Amazonas on-line 09.06.16)

Figura 5- Índice de transparência dos governos das capitais



Fonte: (Ministério Público Federal, 2015)

Apesar da melhora no desempenho, o portal da transparência manauara foi alvo de ação civil pública por parte do MPF/AM por descumprimento da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, juntamente a outros 38 municípios amazonenses. De acordo com a unidade estadual do MPF no Amazonas, “as ações indicam a possibilidade de celebração de acordo para permitir às prefeituras solucionarem as irregularidades apontadas em prazos previamente acordados por meio de termo de ajustamento de conduta.”.

No mês de setembro de 2016, o Ministério Público Federal no Amazonas (MPF/AM) firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a prefeitura de Manaus

para regularizar as pendências da implantação do Portal da Transparência do município. O acordo previu o envio de projeto de lei em até 90 dias à Câmara Municipal para oficializar os compromissos constantes no TAC.

De acordo com o divulgado pelo MPF-AM em seu site à época, o termo especificava as obrigações do município em disponibilizar as informações de procedimentos licitatórios, apresentar a prestação de contas, divulgar a remuneração individualizada por nome do agente público, divulgação de gastos com diárias e passagens por nome do favorecido, disponibilização de toda a legislação do município de Manaus no Portal da Transparência, divulgação da relação de obras e implantação de totens nos Postos de Atendimento ao Cidadão (PAC) e shoppings da cidade para acesso ao Portal da Transparência, por meio da internet.

Caso houvesse descumprimento parcial ou total do TAC, o município estaria sujeito a multa diária no valor de mil reais, por dia de atraso.

Em virtude da celebração do acordo judicial, a ação civil pública ajuizada pelo MPF-AM em junho de 2016 em decorrência das irregularidades detectadas no portal da transparência do município ficaria extinta e, em caso de descumprimento, o termo seria executado.

3.3 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE MANAUS NOS DIAS ATUAIS

Segundo a empresa responsável pela elaboração do portal, a Ábaco Tecnologia da Informação LTDA, o portal começou a ser desenvolvido em outubro de 2015 e sua primeira versão foi entregue em maio de 2016. Porém ainda faltava disponibilizar no portal mais algumas informações de caráter obrigatório segundo os normativos legais vigentes de transparência. Por se tratar de um trabalho complexo, a elaboração do portal da prefeitura de Manaus se estendeu por mais algum tempo até que todas as informações estivessem disponibilizadas para atendimento da legislação e para viabilizar o efetivo exercício do controle social e *accountability*.

Em março de 2017 a Prefeitura de Manaus noticiou por meio de sua assessoria de comunicação que o portal estava em fase final de implantação.

Naquele mês, servidores de diversas secretarias participaram do último módulo que foi implantado, a ferramenta e-Sic, que permite ao cidadão, via internet, obter informações de seu interesse junto a todas as secretarias que compõem a estrutura

funcional da Prefeitura de Manaus, com vistas ao atendimento à Lei de Acesso à Informação.

Atualmente o portal da transparência da prefeitura de Manaus tem endereço próprio e pode ser encontrado em https://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#/home e está na versão 05.31.17. Consta no portal que foi atualizado na data de hoje 31.03.19 com informação da mesma data.

O gerenciamento do portal é realizado por uma pessoa, cujo cargo é de gerente de transferência e acesso à informação, ocupado atualmente pela servidora da Subsecretaria de Controle Interno, Jackeline Menta.

Segundo a servidora, a alimentação dos dados do portal é realizada de forma integrada dos sistemas que gerenciam cada serviço. Sua manutenção é realizada pela empresa que o elaborou, a Ábaco Tecnologia da Informação LTDA.

O envio das informações pelos diferentes órgãos do executivo municipal se dá de forma integrada pelos sistemas de cada secretaria, que alimentam o portal pelo que se define de D+1, ou seja, o portal é sempre atualizado no dia posterior ao registro dos fatos ocorridos nos sistemas internos.

O site possui uma boa visualização por meio de ícones grandes, com itens de fácil acesso a quem consulta. Apresenta um manual de acesso e perguntas frequentes, para orientação dos usuários. O portal também apresenta um quadro de acessibilidade, onde é possível aumentar ou reduzir o tamanho da fonte, e também é possível alterar a cor de fundo, deixando-a mais escura para quem possui sensibilidade visual.

É possível identificar no site o item fale conosco, onde o usuário pode entrar em contato com o portal, identificando-se ou não, e fazer denúncias, registrar reclamação, fazer sugestão ou elogio. Ao utilizar essa ferramenta, logo após o envio o usuário recebe no e-mail cadastrado uma mensagem de confirmação, com número de protocolo e reprodução da mensagem que o usuário registrou no portal por meio do fale conosco.

Figura 6: Portal da transparência em 2019

Fonte: Prefeitura de Manaus (2019)

É fácil identificar no portal, em sua parte inferior o endereço, número de telefone e da ouvidora da Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno (SEMEF), responsável pelo portal da transparência. Também consta no site links de interesse do usuário, onde é possível ser encaminhado para os sites do Ministério Público do Estado, Ministério Público de Contas do Estado, Prefeitura de Manaus e Secretaria Municipal de Finanças.

3.4 AVANÇOS NA QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS NO PORTAL

Após pelo menos três anos de trabalhos realizados com o objetivo de adequar o portal da transparência da prefeitura de Manaus às exigências elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação, é perceptível a evolução que o site alcançou.

Para o usuário comum, o uso do portal está bastante simplificado, com ícones que agregam os grandes grupos de informações de todas as secretarias e órgãos da administração indireta do poder executivo municipal. Os registros mostram que as

informações disponíveis contemplam os anos de 2015 a 2019. Em alguns grupos é possível obter informações desde o ano de 2014.

Para demonstrar os principais itens de transparência pública que o portal atende, optou-se por refazer quadro utilizado na dissertação de mestrado intitulado "A transparência pública e os meios eletrônicos: O caso das prefeituras municipais dos estados da região norte" cuja autoria é de Marcos Roberto do Nascimento. Também se optou por manter a coluna dos itens atendidos em 2015 levantados por Souza em sua dissertação, para que seja possível fazer o comparativo com os itens atendidos atualmente pelo portal.

Em relação ao estudo feito em 2015 por Souza, o portal da transparência mostrou avanços nos seguintes itens em março de 2019:

- atualização das informações;
- despesas liquidadas e pagas e beneficiários dos pagamentos;
- receitas e recursos extraordinários;
- relatório de gestão fiscal e as versões simplificadas desses documentos;
- licitações, editais, contratos celebrados;
- realização de audiências públicas (PPA, LDO e LOA);
- ferramentas de buscas no portal;
- perguntas e respostas;
- linguagem clara e de fácil compreensão;

O quadro abaixo resume os itens cujas informações encontram-se disponíveis no portal da transparência, consultados em 20 de março de 2019:

Quadro 2: Comparativo dos itens obrigatórios pela legislação da transparência pública atendidos por Manaus em 2015 e 2019

Instrumentos de transparência legal (%)	Atendeu o item? 2015	Atendeu o item? 2019
1. Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle com padrões mínimos de qualidade	sim	sim
2. Acesso automatizado por sistemas externos	sim	sim
3. Garantir a autenticidade e integridade das informações	sim	sim
4. Contato eletrônico ou telefônico com o órgão	sim	sim
5. Informações pormenorizadas por meios eletrônicos sobre Execução Orçamentária e Financeira	sim	sim
6. DESPESA – Informações Mínimas sobre todos os atos praticados pela Unidade Gestora	sim	sim
7. Registros de Despesas	sim	sim
8.Gravação de Relatórios em diversos formatos: PDF, Word e Excel	sim	sim
9. Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias	sim	sim
10. Registros de Repasses ou Transferências de Recursos Financeiros	sim	sim
11. Licitação	não	sim
12. RECEITA, Inclusive recursos Extraordinários	não	sim
13. Ferramenta de Busca	não	sim
14. Relatório Resumido da Execução Orçamentária	sim	sim
15. Estrutura Organizacional	sim	sim
16. Endereços, telefones e horário de funcionamento	sim	sim
17. Informações atualizadas e disponíveis para acesso	sim	sim
18. Relatório de Gestão Fiscal	não	sim
19. As versões simplificadas desses Documentos	não	sim
20. Licitações, Editais e resultados e Contratos Celebrado	não	sim
21. Perguntas e Respostas	não	sim
22. Linguagem clara e de fácil compreensão	não	sim
23. Acompanhamento de Programas, Ações, Projetos e Obras	não	sim
24. Participação Popular	não	sim
25. As Prestações de Contas e o respectivo Parecer Prévio	não	não
26. Realização de Audiências Públicas (PPA, LOA E LDO)	não	sim
27. Adotar acesso às Pessoas Portadoras de Deficiências	não	não

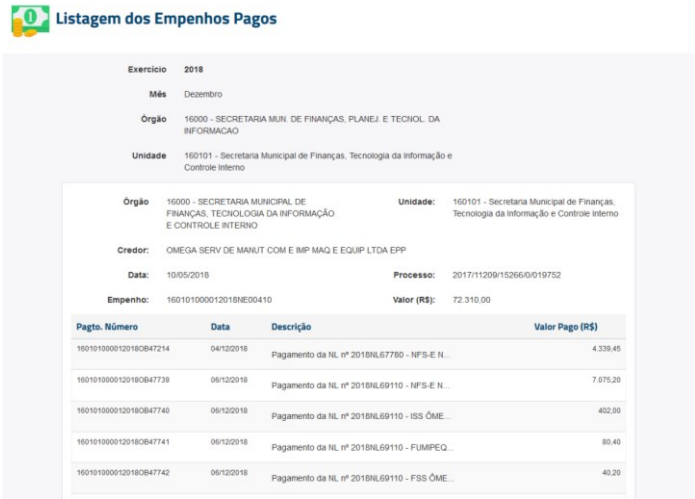
Fonte: Adaptado de Souza (2015)

Quanto à atualização das informações, ocorrem diariamente pela manhã para a maioria dos dados, à exceção da folha de pagamento dos servidores cujo prazo é de 15 após o recebimento do salário do servidor, pois esta informação é processada pela Processamento de Dados da Amazônia- PRODAM, empresa pertencente ao estado do Amazonas.

Em relação às despesas, agora são disponibilizadas as informações de despesas liquidadas, pagas e os beneficiários dos respectivos pagamentos. Chama a atenção o nível

de detalhamento dos dados, informando data de pagamento, número de documento e também de ordem bancária de pagamento.

Figura 7: Detalhamento dos pagamentos efetuados



Listagem dos Empenhos Pagos

Exercício	2018
Mês	Dezembro
Órgão	16000 - SECRETARIA MUN. DE FINANÇAS, PLANEJ. E TECNOL. DA INFORMACAO
Unidade	160101 - Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno

Órgão	16000 - SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	Unidade:	160101 - Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno
Credor:	OMEGA SERV DE MANUT COM E IMP MAQ E EQUIP LTDA EPP		
Data:	10/05/2018	Processo:	2017/11209/15266/0/019752
Empenho:	160101000012018NE00410	Valor (R$):	72.310,00

Pagto. Número	Data	Descrição	Valor Pago (R$)
160101000012018OB47214	04/12/2018	Pagamento da NL nº 2018NL67780 - NFS-E N...	4.339,45
160101000012018OB47739	06/12/2018	Pagamento da NL nº 2018NL69110 - NFS-E N...	7.675,20
160101000012018OB47740	06/12/2018	Pagamento da NL nº 2018NL69110 - ISS ÔME...	402,00
160101000012018OB47741	06/12/2018	Pagamento da NL nº 2018NL69110 - FUMIPEQ...	80,40
160101000012018OB47742	06/12/2018	Pagamento da NL nº 2018NL69110 - FSS ÔME...	40,20

Fonte: Portal da transparência da prefeitura de Manaus 2019

Dois itens que não eram informados em 2015 e que estão disponíveis atualmente no portal são as receitas e recursos extraordinários. Desse modo, os cidadãos podem acompanhar os valores orçados e arrecadados de cada um dos órgãos que compõem o executivo municipal, podendo aplicar filtros para verificar a arrecadação mensal.

Figura 8: Detalhamento de receitas

Receita

Corresponde ao total de recursos arrecadados anualmente pelos Municípios, classificada em Receitas Correntes (valor total da arrecadação das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências correntes e outras receitas de fluxo) e em Receitas de Capital (valor da categoria econômica que compreende as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capitais e outras).

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | COMPARATIVO | INGRESSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS

Exercício: 2018
Mês: Janeiro
Órgão: 0-[TODOS]
Unidade: 0-[TODOS]
Classificação:
Descrição:
Consultar | Voltar

DOWNLOAD: PDF, DOC, XLS, ODT

Classificação	Unidade	Descrição	Orçado Atual (R$)	Arrecadado (R$)
1113031131	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO	140.877.000,00	9.979.931,29
1113034134	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE SOBRE OUTROS RENDIMENTOS	12.726.000,00	440.399,57
1118011101	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	IMPOSTO PREDIAL	214.615.000,00	1.903.526,35
1118011102	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	IMPOSTO TERRITORIAL	25.452.000,00	190.981,18
1118011201	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	MULTAS E JUROS DO IPTU	3.606.000,00	13.200,54
1118011301	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	RECEITA DA DÍVIDA ATIVA DO IPTU	34.087.000,00	4.847.268,36
1118011401	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA DO IPTU	7.400.000,00	753.575,22
1118014101	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E CONTROLE INTERNO	IMPOSTO SOBRE/TRANSMISSÃO."INTER VIVOS"B.I. E DIR.R S/M	48.743.000,00	3.309.203,60

Fonte: Portal da transparência da prefeitura de Manaus 2019

Em 2019 é possível encontrar no portal o relatório de gestão fiscal, atualizado até o 3º quadrimestre de 2018, uma vez que o relatório do primeiro quadrimestre de 2019 será elaborado ao fim do mês de abril.

Segundo a Subsecretaria de Controle Interno da Prefeitura de Manaus, o portal ainda está em processo de aperfeiçoamento, para que as prestações de contas e pareceres prévios sejam todos disponibilizados no portal, com previsão para julho deste ano. A prestação de contas do ano de 2017 encontra-se no site do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, por exemplo, o que dificulta o acesso à informação.

Constata-se que, comparado ao ano de 2015, o portal atende atualmente a 25 dos 27 itens obrigatórios pela legislação de transparência, o que significa um percentual de 92,5%.

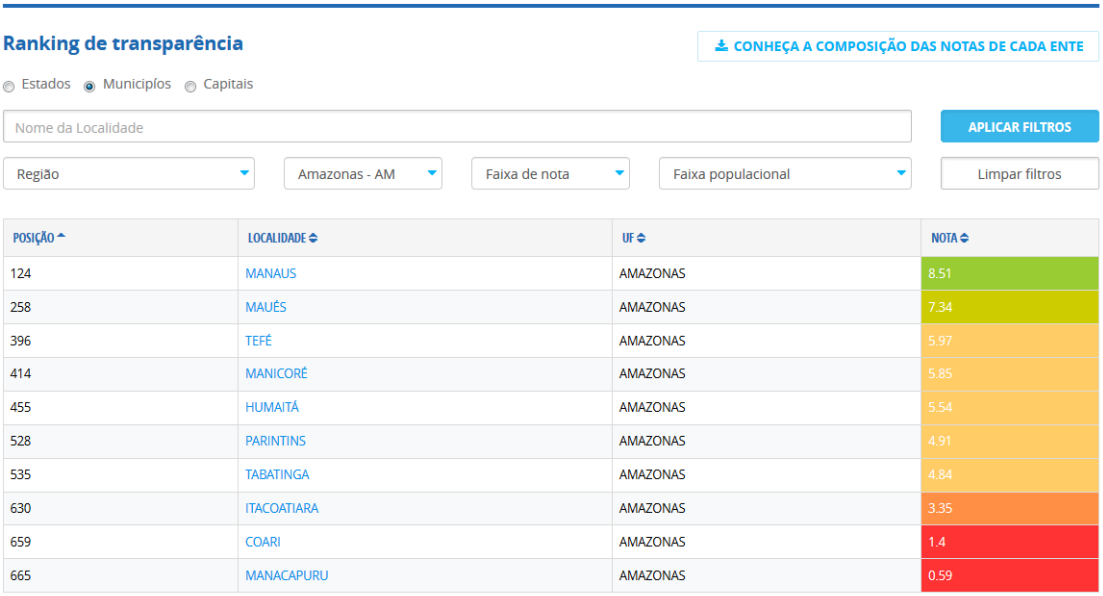
3.5 ESCALA BRASIL TRANSPARENTE- AVALIAÇÃO 360º

Os reflexos das melhorias realizadas no portal da transparência da prefeitura de Manaus foram demonstrados em avaliação realizada pela Controladoria Geral da União e divulgada em dezembro de 2018 chamada Escala Brasil Transparente- 360º. O objetivo dessa iniciativa foi mensurar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de outros normativos sobre transparência nos Estados e no Distrito Federal, além de todos os municípios com mais de 50 mil habitantes, incluindo as capitais (com base nas estimativas do IBGE em 2017).

Ao elaborar esse levantamento, a CGU mapeou como governos estaduais e municipais publicam na internet os dados sobre receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, obras públicas, lista de servidores, entre outros. Os dados foram reunidos entre os meses de julho e novembro de 2018 e as notas dos entes foram calculadas pela soma de dois critérios: Transparência Passiva (50%) e Transparência Ativa (50%) (CGU,2019).

Neste levantamento Manaus obteve nota 8,51, em uma escala de 0 a 10, mostrando assim um resultado satisfatório, alcançando a posição de número 124 entre 691 entes avaliados e 13ª colocação entre as capitais. Entre os dez municípios amazonenses avaliados, Manaus foi a única a ficar na faixa de 8-9,99, obtendo a primeira colocação em níveis de transparência no estado do Amazonas.

Figura 9: Desempenho municípios do Amazonas- Escala Brasil Transparente



Ranking de transparência

CONHEÇA A COMPOSIÇÃO DAS NOTAS DE CADA ENTE

Estados Municípios Capitais

Nome da Localidade

APLICAR FILTROS

Região | Amazonas - AM | Faixa de nota | Faixa populacional | Limpar filtros

POSIÇÃO	LOCALIDADE	UF	NOTA
124	MANAUS	AMAZONAS	8.51
258	MAUÉS	AMAZONAS	7.34
396	TEFÉ	AMAZONAS	5.97
414	MANICORÉ	AMAZONAS	5.85
455	HUMAITÁ	AMAZONAS	5.54
528	PARINTINS	AMAZONAS	4.91
535	TABATINGA	AMAZONAS	4.84
630	ITACOATIARA	AMAZONAS	3.35
659	COARI	AMAZONAS	1.4
665	MANACAPURU	AMAZONAS	0.59

Fonte: Controladoria Geral da União, 2019.

O levantamento feito pela CGU foi a última avaliação realizada por uma instituição pública com a finalidade de avaliar a transparência dos portais dos entes federativos, limitada a entes cuja população é maior que cinquenta mil habitantes. Fica evidente que Manaus caminhou no sentido de melhorar o nível de transparência pública de seus atos através de seu portal, o desempenho na Escala Brasil Transparente reforça o compromisso de tornar possível o controle social pela sociedade.

4 Considerações Finais

O objetivo deste estudo foi avaliar os avanços obtidos no portal da transparência da prefeitura de Manaus nos últimos cinco anos, especialmente no período após o Ranking Nacional da Transparência Pública elaborado pelo Ministério Público Federal em 2015.

A pesquisa identificou que o portal era bastante deficiente em 2013 e 2014, não disponibilizando informações de alta relevância para a sociedade; comprometendo, desse modo, o efetivo exercício do controle social e a *accountability*. Chegou-se a essa constatação através dos registros das avaliações feitas por instituições como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Controladoria Geral da União-CGU, Ministério Público Federal-MPF que avaliaram o nível de transparência do portal da prefeitura de Manaus entre 2013 e 2016.

Além das avaliações realizadas pelas instituições acima, o portal da prefeitura de Manaus foi objeto de alguns estudos acadêmicos na área da transparência pública, como a dissertação de mestrado de autoria de Marcos Roberto Nascimento de Souza, que analisou os portais de transparência das prefeituras das capitais da região norte, entre maio e setembro de 2015.

Este trabalho se concentrou principalmente no levantamento feito pelo INESC em 2013, no estudo realizado por Marcos Roberto Souza e na avaliação do MPF quando da elaboração do Ranking Nacional da Transparência, além da análise do portal efetuada nos meses de fevereiro e março de 2019. Desse modo, foi possível descrever o cenário anterior e também o atual, de maneira que fosse demonstrado as importantes mudanças que o portal apresentou no período.

Utilizou-se um quadro de itens obrigatórios constantes na legislação de transparência pública vigente para demonstrar o nível de atendimento do portal da transparência da prefeitura de Manaus em 2019. Este quadro apresenta 27 itens de atendimento obrigatório segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, Lei da Transparência nº 131/2009 e Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011 e foi adaptado da dissertação de mestrado supracitada. Foi realizado um comparativo entre os resultados obtidos em 2015 e em 2019 para verificar os pontos que foram melhorados e os que permaneceram deficientes.

O resultado final do estudo indicou que o portal da transparência da prefeitura de Manaus atualmente atende satisfatoriamente à maioria dos itens obrigatórios nos normativos de transparência pública vigentes, cumprindo 25 dos 27 itens. Assim, fica viável o exercício do controle social por parte dos cidadãos e também a *accountability*, através de um portal de fácil acesso e navegabilidade, cuja atualização ocorre diariamente e a quantidade de informações disponíveis abrange os últimos 5 anos, para grande parte dos dados disponibilizados.

As informações que precisam ser incluídas no portal são as prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos anos anteriores. É necessário inserir no portal informações de programas e ações de algumas secretarias municipais, pois estão ausentes em alguns períodos. A secretaria de saúde, por exemplo, não possui as informações de programas e ações dos anos 2014 a 2018.

Também é necessário adotar maior acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência. O portal não permite acesso a pessoas com visibilidade reduzida, nem

problemas com audição, não permitindo que pessoas com tais limitações possam ter acesso às informações ali disponíveis.

Os futuros estudos sobre o tema podem focar na mensuração da transparência nos portais dos municípios do interior do Amazonas e pesquisas nos portais dos municípios da região norte com os maiores produtos interno brutos (com exceção das capitais).

Ao fazer o levantamento das informações para elaboração deste artigo, foi possível perceber o grande avanço em termos de informações disponibilizadas no portal da transparência da prefeitura de Manaus. Sabe-se que a legislação de transparência pública no Brasil fornece instrumentos de grande importância para o exercício de controle social por parte dos cidadãos, nosso país está à frente de muitas nações quando se trata de transparência das contas públicas. Porém os estudos recentes mostraram que a maior parte dos entes federativos não concretizavam o que consta na legislação de maneira satisfatória, por razões diversas.

Uma sociedade mais informada e engajada é fundamental para que um país se torne melhor, porém se os entes federativos não fornecem os instrumentos mínimos para que os cidadãos possam fiscalizar os atos governamentais, isso compromete o desempenho desse papel fiscalizador.

REFERÊNCIAS

ALVES, Karyna Rodrigues; LUNKES, Rogério João; LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. Um Estudo Sobre Transparência Pública no Portal Eletrônico da Prefeitura Municipal de São José/SC. In: 1° CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE DA UFRGS, 1., 2016, Porto Alegre. **Anais**[...] [S.l.]: 1º Congresso de Iniciação Científica em Contabilidade da UFRGS, 2016. p. 1 - 15.

BRASIL. Constituição Federal: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, DF, 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios. **Lei Complementar Nº 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília, DF, 27 maio 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art.48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 200, e dá outras providências**. Decreto Nº 7.185, de 27 de maio de 2010**. Brasília, DF, 27 maio 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 02 mar. 2019.

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.. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Escala Brasil Transparente. Disponível em http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/cgu-divulga-nova-avaliacao-de-transparencia-em-estados-e-municipios-brasileiros. Acesso em 23 mar.2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Mapa da transparência**.** Disponível em http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Brasil Transparente - Guia de implantação de portal da transparência**. 1ª edição, Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente.** Disponível em http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente. Acesso em 22 de fev. 2019.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n 2, 1990.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. S. **Transparência da gestão pública municipal:** um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153–176, fev. 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. ISSAI 20. **Princípios de transparência e accountability**. Aprovada em 2010. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI - Secretaria Geral, 2016b. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562329409F78D5. Acesso em 18 de fev. 2019.

KNOPLOCK, Gustavo. *Manual de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Método, 2015. 816 p.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 47, p.745-775, 15 fev. 2013. Bimestral.

OLIVEIRA, Robson Ramos; SILVA, Aline Moura Costa da; MORAES, Melissa Christina Corrêa de. Transparência do Orçamento Governamental dos Países: um Estudo acerca da Associação entre IAO, IDH, PIB e IPSAS. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 42, p.5-10, out. 2008. Trimestral. Disponível em: http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/index. Acesso em: 19 de fev. 2019.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 43, p.1343-1368, set. 2009. Bimestral.

PLATT NETO, Orion Augusto *et al*. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, [s.l], v. 1, n. 18, p.75-94, jan. 2007. Trimestral. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/index. Acesso em: 15 fev. 2019.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; COELHO, Mary Cristine. A Informação Contábil como Ferramenta de Auxílio no Exercício do Controle Social. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p.163-184, jul. 2011. Trimestral. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/index. Acesso em: 18 fev. 2019.

RAUPP, Fabiano Maury; ABREU, Eliza de; ABREU, Mayara Batista. Disponibilização de Informações à Sociedade em Meios Eletrônicos: Um Estudo nas Prefeituras dos Maiores Municípios Brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, [S.l.], v. 14, n. 42, p.41-54, 28 ago. 2015. Revista Catarinense da Ciência Contábil. http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v14n42p41-54. Acesso em 22 de fev. 2019.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 2, n. 14, p.82-97, ago. 2011. Quadrimestral.

SOUZA, Marcos Roberto Nascimento de. **A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E OS MEIOS ELETRÔNICOS: O caso das Prefeituras Municipais dos Estados da Região Norte.** 2016. 79 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Faculdade de Estudos Sociais, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

TAMER, Carla Macedo Velloso dos Santos; VIANA, Clilson Castro; SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha de. **AVALIAÇÃO DA ADERÊNCIA AOS CRITÉRIOS INTERNACIONAIS DE TRANSPARÊNCIA PARA A DIVULGAÇÃO E APRESENTAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.** 2012. 27 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2012.

TRISTÃO, Gilberto. Transparência na administração pública. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública,** Lisboa, Portugal,, 8-11 Oct. 2002.