

ano 23 – n. 92 | abril/junho – 2023
Belo Horizonte | p. 1-260 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v23i92
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN impresso 1516-3210 ISSN digital 1984-4182
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Transparência como dever de ser compreensível: os problemas dos portais da transparência das capitais brasileiras

Transparency as a duty to be understandable: the problems of the transparency portals of Brazilian capitals

Samille Lima Alves*

Universidade Federal do Piauí (Brasil)
samillelima@ufpi.edu.br

Sebastião Patrício Mendes da Costa**

Universidade Federal do Piauí (Brasil)
sebastiaocosta@ufpi.edu.br

Deborah Dettmam Matos***

Universidade Federal do Piauí (Brasil)
deborahdettmam@ufpi.edu.br

Recebido/Received: 16.02.2023 / 16 February 2023.

Aprovado/Approved: 29.05.2023 / 29 May 2023.

Como citar este artigo/*How to cite this article*: ALVES, Samille Lima; COSTA, Sebastião Patrício Mendes da; MATOS, Deborah Dettmam. Transparência como dever de ser compreensível: os problemas dos portais da transparência das capitais brasileiras. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 113-143, abr./jun. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i92.1765.

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí (Teresina-PI, Brasil). Especialista em Direito Civil. Advogada.

** Professor do curso de graduação e mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí (Teresina-PI, Brasil). Pós-Doutor em Direito Civil e Filosofia do Direito pela Universität Augsburg (Alemanha). Doutor em Direito pela PUCRS (Brasil).

*** Professora adjunta da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí (Teresina-PI, Brasil). Doutora em Direito. Pró-Reitora de Extensão e Cultura da Universidade Federal do Piauí – UFPI (Brasil). Coordenadora-geral do Instituto de Estudos Políticos e Constitucionais.

Resumo: O presente trabalho buscou compreender se o princípio da transparência, enquanto dever da Administração Pública em prestar informações de forma didática e facilitada, foi observado nos portais da transparência das 26 capitais brasileiras em 2022. Foi realizada pesquisa documental nesses portais para verificar se o acesso aos dois relatórios de execução orçamentária e fiscal (RREO e RGF) era fácil, se estavam atualizados e apresentados didaticamente. Constatou-se que o acesso não era fácil na maioria dos portais, tanto pelo uso de termos técnicos quanto pelas várias etapas para encontrar os arquivos, a maioria estava atualizada, mas os relatórios são pouco compreensíveis pelos termos técnicos, pela forma de apresentação e pela falta de mecanismos de interação com os usuários. As capitais brasileiras deixaram de promover a transparência ao publicarem dados de difícil localização e compreensão, voltados a quem tem conhecimento técnico, não ao cidadão leigo. Problemas antigos que levantam a dúvida quanto ao interesse dos gestores públicos em se fazerem compreendidos a respeito do orçamento público.

Palavras-chave: Transparência. Administração pública. Portal da transparência. Orçamento público. Prestação de contas.

Abstract: The present work sought to understand if the principle of transparency, as the duty of the Public Administration to provide information in a didactic and easy way, was observed in the transparency portals of the 26 Brazilian capitals in 2022. Documentary research was conducted on these portals to verify that access to the two budget and fiscal execution reports (RREO and RGF) was easy, if they were updated and didactically presented. It was found that access was not easy in most portals, both because of the use of technical terms and the several steps to find the files, most of them were up to date, but the reports are not very understandable because of the technical terms, the way they are presented, and the lack of interaction mechanisms with the users. Brazilian capital cities have failed to promote transparency by publishing data that are difficult to locate and understand, aimed at those with technical knowledge, not at the lay citizen. Old problems that raise doubts about the interest of public managers in making themselves understood about the public budget.

Keywords: Transparency. Public administration. Transparency portal. Public budget. Accountability.

Sumário: **1** Introdução – **2** A transparência na Administração Pública: dever de disponibilizar informações e de ser compreensível – **3** A insuficiência da simples disponibilidade dos dados nos portais: a complexidade do orçamento público e dos relatórios de execução orçamentária e fiscal – **4** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A transparência na Administração Pública consiste em um princípio plurívoco, que engloba outros princípios, como publicidade e acesso à informação. Pode ser entendido como o dever de prestar informações claras, objetivas, compreensíveis, atualizadas e não manipuladas; como dever de promover amplo acesso às informações, utilizando-se para tanto de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para permitir que qualquer pessoa em qualquer lugar acesse os dados divulgados, tratando-se o sigilo como exceção; como dever de prestar informações de forma compreensível ao usuário, que pode, assim, fiscalizar e controlar a gestão. Mesmo implícita na Constituição, a transparência foi prevista expressamente na legislação infraconstitucional e também se aliou à ideia de democratização do direito administrativo, buscando inserir o povo no processo decisório da Administração. A despeito dos avanços, representados pela Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela criação do portal da transparência, retrocessos na transparência são contínuos, como se observa nos constantes casos de imposição de sigilos de cem anos e da polêmica do orçamento secreto no governo Bolsonaro. Quando se trata de orçamento público, a transparência é princípio essencial para controlar e fiscalizar a utilização das verbas públicas, também para inibir e combater a corrupção. Para isso, os entes federativos são obrigados a prestar contas e elaborar relatórios detalhados das arrecadações (receitas) e dos gastos (despesas). Como é matéria bastante técnica e complexa, a transparência não é observada apenas pela disponibilização dos relatórios, é também no processo de elaboração e de uso do orçamento público.

O presente trabalho buscou compreender se o princípio da transparência foi observado na atual organização dos portais da transparência das capitais brasileiras e na apresentação dos dois relatórios de execução orçamentária e fiscal, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). A transparência é aqui entendida como dever da Administração Pública prestar informações de forma didática e facilitada, a fim de que os usuários entendam os dados e, a partir disso, cobrem e fiscalizem a gestão. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e pesquisa documental mediante o acesso virtual aos portais de transparência das 26 capitais brasileiras, para verificar se o acesso aos dois relatórios, referentes ao ano de 2022, era fácil, se estavam atualizados e se foram apresentados de forma didática e objetiva.

O artigo foi organizado em duas partes. Na primeira, tratou-se do conceito de transparência, de como esse conceito se relaciona com a democracia e a participação popular, e também como o direito administrativo incorporou a transparência após a Constituição de 1988, aprovando leis importantes e criando mecanismos para controle da Administração, dentre os quais, o portal da transparência. Na segunda parte, focou-se na compreensão sintética do funcionamento do orçamento público, das leis orçamentárias, na descrição dos limites de gastos e em caracterizar os dois relatórios de execução orçamentária (RREO e RGF). Por fim, apresentou-se o resultado da análise dos portais da transparência das capitais brasileiras, apontando-se os problemas encontrados e como a tecnologia ainda não é usada adequadamente pelos gestores para promover a obediência ao princípio da transparência.

2 A transparência na Administração Pública: dever de disponibilizar informações e de ser compreensível

O conceito de transparência é complexo e engloba outros princípios como publicidade e acesso à informação. É complexo porque ao tempo em que se entende transparência como dever de disponibilizar dados ao público, esse dever por si só não é suficiente para a configuração desses princípios e informações. Quanto à

forma de apresentação, é preciso que as informações sejam apresentadas de forma didática e simplificada. Quanto aos conteúdos, devem ser confiáveis, claros, objetivos, produzidos mediante fiscalização prévia dos processos geradores dos dados – como processos licitatórios e contratos públicos –, o que demanda atuação efetiva dos órgãos fiscalizadores. Ao mesmo tempo, transparência e democracia estão intimamente ligadas pela abertura dos processos decisórios à participação popular. Isso ocorre no Brasil desde a década de 1980. A partir da Constituição de 1988 foram criados importantes mecanismos promotores da transparência, como o portal da transparência, as leis de responsabilidade fiscal e de acesso à informação. O que não impediu retrocessos governamentais de limitação à transparência. Trataremos dessas questões a seguir.

2.1 Compreendendo o conceito de transparência

A Administração Pública brasileira é regida por princípios previstos implícita ou explicitamente na Constituição e na legislação infraconstitucional, como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência e eficiência. Todos visam o controle dos atos administrativos para não apenas garantir o cumprimento das leis, mas também para prevenir desvios, inibir e combater a corrupção. Quanto à abrangência da transparência, Di Pietro¹ entende que tal princípio engloba os princípios da “publicidade, o direito à informação, a exigência de informação”. Carvalho Filho,² ao contrário, trata transparência e publicidade como sinônimos. Os dois autores, contudo, entendem a publicidade como divulgação ampla dos atos da Administração, permitindo assim o controle da legitimidade pelos administrados. A transparência é mais ampla também para Platt Neto *et al.*,³ pois “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível”.

Moura⁴ considera os dois princípios como deveres. A publicidade “abrange o dever de ampla divulgação dos atos emanados pela Administração Pública pelos diversos meios de comunicação disponíveis”, visa “garantir aos cidadãos o exercício do controle do grau de legitimidade dos agentes administrativos e de eficiência da promoção dos bens e serviços essenciais à sociedade”. A transparência “erige-se

¹ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 129.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 79-80.

³ PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, vol. 18, n. 1, fev.-mar., 2007, p. 76-77.

⁴ MOURA, Emerson Afonso da Costa. Transparência administrativa, lei federal nº 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: a inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, out., 2016, p. 44-45.

como um dever que transcende a mera informação, mas conduz a visibilidade da atuação estatal e a viabilização da efetividade participação popular na deliberação pública acerca dos interesses socialmente almejados”, consiste em um instrumento que viabiliza “o debate político, o fortalecimento sociocultural da cidadania e fomento da participação popular, bem como o aperfeiçoamento da gestão estatal e dos instrumentos jurídicos de controle social”. A transparência se relaciona também com o direito humano à informação, que “compreende o direito de ser informado – ter acesso às informações de caráter público ou pessoal (...) – e de informar – a oportunidade de manifestar e comunicar fatos, vedada a censura e o anonimato”. Para este artigo, considerou-se a transparência como princípio mais amplo que a publicidade.

Com a popularização da *internet*, o uso de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) moldou o que Erico Przeybilovicz⁵ chamou de e-transparência. Esse autor entende a transparência a partir de quatro elementos relacionados com o uso da tecnologia: informação (disponibilização dos dados em si), publicidade dos dados, abertura dos dados e *accountability* do Estado em relação à sociedade e aos órgãos fiscalizadores. Assim, o conceito de e-transparência “envolve o uso de TIC, principalmente a *internet*, para a disponibilização das informações em formatos que possibilitem manipulação a fim torná-las públicas aos cidadãos e permitir a fiscalização das ações dos agentes públicos”. A tecnologia é fundamental para a transparência, pois proporciona que qualquer pessoa em qualquer lugar acesse informações públicas, prestações de contas e conheça o que a Administração Pública faz.

Vishwanath e Kaufmann⁶ definem transparência como “o aumento do fluxo de informações econômicas, sociais e políticas oportunas e confiáveis (...) sobre a prestação de serviços do governo, política monetária e fiscal”. A transparência deve englobar estes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade. O acesso significa a disponibilização das informações pela maior quantidade de mídias possível, em igualdade de condições a todos, deve ser gratuito e compreensível. Para Erico Przeybilovicz,⁷ o acesso é importante para o cidadão se educar e se informar do processo político, além de proporcionar melhores escolhas eleitorais e melhor comunicação com os representantes. Esse acesso à

⁵ PRZEYBILOVICZ, Erico. A e-participação e a e-transparência na execução do orçamento público brasileiro para educação: uma investigação sob o paradigma de design Science. In: Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación. 2014, Buenos Aires. *Anais*, ISBN: 978-84-7666-210-6, artículo 613, p. 8-9.

⁶ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN*, Rochester, NY, set., 1999, p. 3-4.

⁷ PRZEYBILOVICZ, Erico. A e-participação e a e-transparência na execução do orçamento público brasileiro para educação: uma investigação sob o paradigma de design Science. In: Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación. 2014, Buenos Aires. *Anais*, ISBN: 978-84-7666-210-6, artículo 613, p. 9.

informação é o primeiro passo para o aumento da participação cidadã, bem como para o controle social dos atos da Administração, seja pela cobrança popular seja pela pesquisa dos atos governamentais. Moura⁸ corrobora esse posicionamento ao afirmar que o controle da Administração perpassa por esse acesso, pois o conhecimento permite “a mobilização dos cidadãos, a delimitação dos fins e objetivos almejados e a almejada influência na ação estatal”.

A compreensão dos dados é tão importante quanto a disponibilização e o acesso, assim como é essencial para a transparência a qualidade e a confiabilidade dos dados. Vishwanath e Kaufmann⁹ entendem que as informações “devem ser de boa qualidade e confiáveis, oportunas, completas, justas, consistentes e representadas em termos claros e simples”. Porém, a falta de educação prejudica a transparência por limitar a atuação do cidadão enquanto fiscalizador. Por isso, entendem necessária a atuação de auditorias externas, como a imprensa, pesquisadores, contadores, para assegurar a qualidade dos dados, evitando a divulgação de mentiras ou dados distorcidos. Já Cruz e Ferreira¹⁰ ressaltam a importância da compreensão das informações públicas, pois assim a sociedade poderá atuar como “agente fiscalizador dos atos dos gestores”. Mas consideram que é uma escolha política do gestor público ser compreendido ou não. O gestor pode exercer a escolha de ser transparente de três formas: pela criação de mecanismos de participação popular na elaboração e execução do orçamento, pela prestação de contas de forma clara, objetiva, compreensível, pela divulgação ampla, “clara e fidedigna” das informações da gestão pública. Para Vishwanath e Kaufmann,¹¹ o atributo da relevância da informação é difícil de garantir por ser subjetivo, mas consideram importante a disponibilização de informações sobre as condições econômicas e políticas. Ressaltam, porém, que a pluralidade de canais de informação promove uma sobrecarga informativa que ameaça a relevância e que, a partir desses atributos, é possível medir a transparência. Um dos critérios de medição é a precisão das informações. De forma que, quanto menos discrepante a prestação de contas da Administração em relação ao parecer do órgão fiscalizador, maior a transparência. A disponibilidade dos dados é pré-requisito para a medição, enquanto a “baixa qualidade dos dados” seria um empecilho à medição.

⁸ MOURA, Emerson Afonso da Costa. Transparência administrativa, Lei federal nº 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: a inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, out., 2016, p. 44.

⁹ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN*, Rochester, NY, set., 1999, p. 3-4.

¹⁰ CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago., 2008, p. 5, 13.

¹¹ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN*, Rochester, NY, set., 1999, p. 6-7.

O conceito de transparência é complexo e múltiplo, pois é possível entender a transparência tanto como: a) o amplo acesso da sociedade civil e de organizações às informações públicas, sendo o sigilo a exceção; b) disponibilização de dados confiáveis, atualizados, não manipulados, claros, objetivos e compreensíveis pela Administração Pública e poderes; c) a realização de processos licitatórios, contratos públicos, utilização da verba pública de forma transparente e dentro da legalidade, atos que devem produzir dados corretos e confiáveis; d) prestação de contas na forma da lei e que seja compreensível, esteja atualizada e disponível para acesso; e) a divulgação dos entes federativos que descumprem o princípio da transparência. A participação popular não se resume a acessar dados, envolve também a participação na elaboração do orçamento. Essa noção de participação popular na Administração promove outra forma de compreensão do direito administrativo a partir da ideia de democracia, que será tratado no próximo item.

2.2 Transparência, democracia, a participação do cidadão e combate à corrupção na Administração

O princípio da transparência está intrinsecamente envolvido com a ideia de democracia e participação cidadã. Robertônio Pessoa¹² adota uma definição tridimensional de direito administrativo no intuito de resgatar a ideia de democracia administrativa. Nesse conceito, o direito administrativo possui as dimensões legal ou garantística, gerencial e política ou democrática. Na primeira, os direitos dos cidadãos são defendidos pela limitação da atuação administrativa pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros. Em períodos de calamidade e restrições às liberdades individuais, como ocorreu na pandemia de Covid-19, cabe ao direito administrativo regular atividades, exercer atribuições nos limites legais ao mesmo tempo que protege direitos da população. A dimensão gerencial se liga à ideia da prestação eficiente de serviços públicos. Na dimensão política ou administrativa há preocupação em garantir transparência pela participação popular no processo decisório da Administração. É uma forma de legitimar as escolhas feitas, dar maior efetividade às soluções encontradas a partir da pluralidade de opiniões, uma vez que esse processo é marcado por indeterminação, discricionariedade e pode privilegiar o interesse de grupos com poder político ou econômico em vez da população em geral.

¹² PESSOA, Robertonio Santos. Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 8, n. 1, 2021, p. 7-8.

Há diversidade de tipos e de finalidades de mecanismos de participação popular. Alice da Silva e Ruth dos Santos¹³ diferenciam três formas de participação cidadã: o direito de saber sobre como a Administração funciona; o direito de controle da Administração pela verificação da “legalidade do ato administrativo e a gestão do dinheiro público”; direito à participação do cidadão nos mecanismos administrativos de controle da Administração. Segundo Cruz e Ferreira,¹⁴ a transparência assume três funções conforme o “aspecto político de gestão do orçamento”, a saber: a) de “agente da democracia”, pois consolida a democracia pela divulgação das informações públicas e participação popular na gestão orçamentária; b) de “agente facilitador da prestação de contas”, que ocorre quando é transparente e democrática a elaboração do orçamento, também quando a execução orçamentária é compreensível podendo então ser fiscalizada; c) de “agente da mudança e da sustentação de políticas”, pois quando a execução orçamentária é transparente, os cidadãos podem se mobilizar na tentativa de promover mudanças da política e da gestão do orçamento pelo governo, de forma a garantir a observância do interesse coletivo. Vishwanath e Kaufmann¹⁵ acrescentam como mecanismos que aumentam a transparência: a descentralização do governo, que ao se aproximar do cidadão pode perceber em quais setores precisa melhorar, bem como a realização de pesquisas com os cidadãos, que podem nortear as políticas públicas adotadas, além de melhorar a qualidade e a eficiência dos gastos.

A transparência, essencial para uma boa governança, perpassa pela escolha de boas políticas públicas e pelo combate à corrupção. Vishwanath e Kaufmann¹⁶ consideram que o sucesso no processo de elaboração-implementação de políticas públicas passa pela melhoria na transparência. A corrupção cria “assimetrias informacionais entre reguladores e entidades reguladas”, afetando três áreas importantes da Administração Pública: arrecadação de receitas públicas, alocação de receita pública e regulação pública. Quanto à arrecadação de receitas, os autores entendem que leis tributárias de difícil compreensão aumentam os poderes discricionários do governo, incentivam a corrupção, minam a confiança no governo, reduzem a arrecadação tributária e tendem a aumentar a evasão fiscal. Quanto à alocação da receita pública, a falta de transparência pode permitir o desvio das receitas, aumentar a

¹³ SILVA, Alice Rocha da; SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. A influência do direito administrativo global no processo brasileiro de contratação pública à luz do princípio da transparência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, out., 2016, p. 61.

¹⁴ CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago., 2008, p. 4.

¹⁵ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN*, Rochester, NY, set., 1999, p. 24-25.

¹⁶ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN*, Rochester, NY, set., 1999, p. 17-19.

discricionariedade no trato com o orçamento público. Por conseguinte, os investimentos podem não ser escolhidos pela necessidade, mas pela oportunidade de corrupção. Quanto à regulação pública, a falta de transparência afeta “a capacidade do governo de mitigar as falhas de informação nos mercados”, além do que uma regulamentação vaga, que pode ser construída para beneficiar pessoas ou grupos determinados, e uma execução não transparente pode incentivar a corrupção, e ainda minar a democracia e o desenvolvimento.

Por isso, Vishwanath e Kaufmann¹⁷ propõem a elaboração de políticas mitigadoras da corrupção e a adoção de medidas para uma boa governança. São medidas contra corrupção: a) a adoção de lei de liberdade de informação, quando o governo impõe dever de transparência a si mesmo, devendo tornar acessíveis as informações aos cidadãos; b) a liberdade de imprensa, quando a informação flui livremente, os problemas sociais e erros dos governos podem ser apontados sem medo de sanção oficial; c) a infraestrutura da informação, que impacta a transparência pela diminuição de custos, facilitação da disseminação das informações aliada à rapidez, como a informatização de diferentes sistemas de dados; d) a aplicação efetiva da lei, que garante a transparência através dos mecanismos de fiscalização da Administração, com canais para oitiva da população, de aplicação de sanções e depende que a transparência não seja uma medida muito onerosa; e) a reforma regulatória, que promove a cooperação “entre o governo, o setor privado e a sociedade civil”, incentivando uma maior divulgação voluntária de informações e promovendo a aplicação da lei. A discricionariedade da regulação deve ser mitigada por melhorias na responsabilidade dos agentes. Devem ser apoiadas instituições fiscalizadoras que melhorem “o fluxo de informações”, a facilitação da coleta e do compartilhamento de informações que influam no desenho de instituições e políticas, que apresentem indicadores da corrupção, de vulnerabilidades do setor público, que auxiliem na definição de prioridades do governo e melhorem a “responsabilidade pública”. Levando isso em consideração, é importante entender como o Brasil tem tratado o princípio da transparência.

2.3 Problemas e mecanismos de transparência no Brasil

Robertônio Pessoa¹⁸ afirma que há uma tendência recente no direito administrativo brasileiro de “reforçar a legitimidade política e democrática da ação administrativa” através do aumento da transparência e pela participação democrática

¹⁷ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN*, Rochester, NY, set., 1999, p. 19-22.

¹⁸ PESSOA, Robertsonio Santos. Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 8, n. 1, 2021, p. 10.

nos processos decisórios. Antes mesmo da redemocratização, alguns municípios brasileiros, como Piracicaba (SP), Lages (SC) e Fortaleza (CE), adotaram mecanismos de participação popular na construção do orçamento público, mas sem grande sucesso. Com a Constituição de 1988, tais mecanismos foram legitimados, proliferando-se no país, a exemplo dos conselhos municipais e do orçamento participativo.¹⁹ Nos anos seguintes, a transparência foi prevista em diferentes leis, também foram criados mecanismos de divulgação de informações públicas, como os portais da transparência. Contudo, ainda são muitas as barreiras para a democratização do direito administrativo brasileiro.

Ainda que não prevista expressamente em importantes dispositivos legais, como na Lei nº 8.666/1993, que trata sobre licitações e transparência nos contratos públicos, nos princípios regentes da Administração no art. 37 da Constituição ou na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), mecanismo essencial de disponibilização de informações públicas para a sociedade, esses dispositivos legais promovem a transparência através do controle da Administração, da publicidade dos atos administrativos, das formas de acesso e participação popular. A transparência foi tratada em leis importantes, como a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), que prevê a participação popular além de determinar a motivação das decisões; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que tratou da transparência das contas públicas e incentivou a participação popular no controle da Administração; o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que dispõe sobre o orçamento participativo; o portal da transparência, criado pelo Decreto nº 5.482/2005, é uma importante ferramenta de transparência dos entes federativos; a Lei da Transparência (Lei complementar nº 131/2009) obrigou a disponibilização das informações sobre a execução orçamentária.

Esses dispositivos são importantes, mas sozinhos não são capazes de garantir a transparência da Administração Pública e dos poderes. Como bem pontuaram Cruz e Ferreira,²⁰ a transparência por vezes é uma escolha do gestor, que pode usar a mesma lei que garante acesso às informações para impor anos de sigilo, criar mecanismos orçamentários com baixa transparência, abrindo margem para esquemas de corrupção, não obedecer a LRF, deixando de atualizar dados, de disponibilizar a prestação de contas no portal da transparência, ou apresentar dados em relatórios muito complexos que demandam conhecimentos técnicos em direito financeiro, administrativo ou contabilidade pública para serem compreendidos. Tais problemas

¹⁹ SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de responsabilidade fiscal? um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista da Contabilidade da UFBA*, vol. 1, n. 1, set./dez., 2007, p. 5.

²⁰ CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago., 2008.

ocorrem em pequenos municípios e até mesmo no governo federal. Lopes, Meyer e Linhares²¹ apontam ações do governo Bolsonaro que dificultaram o acesso às informações públicas: o Decreto nº 9.690/2019 ampliou o rol de legitimados para imposição de sigilo em informações públicas; a Medida Provisória nº 928/2020 dificultou o acesso às informações referentes à pandemia de Covid-19; o apagão de dados da contagem de mortos e infectados, que levou à organização de um consórcio pela imprensa, que já não mais considerava confiáveis os dados do governo federal. Os autores consideram tais ações como “desmontes à transparência”, que “impactam diretamente na qualidade da democracia brasileira” e “podem aprofundar o processo de erosão em curso nos últimos anos e, até mesmo, levar ao colapso da democracia constitucional no País”. Essa erosão se dá em processos com efeitos cumulativos que atraem menos atenção que golpes de Estado, que podem ser tomados por diversos atores, através da supressão de medidas como a eliminação do sistema de freios e contrapesos, a centralização do Executivo, a supressão da oposição, das garantias e liberdades individuais.

A falta de transparência marcou também a polêmica das emendas de relator, denominada na imprensa de orçamento secreto. A retomada dessas emendas ocorreu em um contexto de significativas alterações da gestão do orçamento público em curso desde 2015 e que empoderaram o Legislativo federal, que, através de emendas de comissões, emendas de bancada, emendas individuais e das emendas de relator do tipo RP9, consegue gerenciar grande parcela do orçamento público. Adotadas sem previsão legal ou constitucional, essas emendas de relator são consideradas como retrocesso por Hartung, Mendes e Giambiagi.²² Primeiro, concedem ao relator o poder relevante de alterar as dotações orçamentárias, o que compromete a qualidade do orçamento. Segundo, como é difícil o acompanhamento do parlamentar que indicou a emenda e que o valor da emenda pode ser transferido diretamente para estados e municípios, isso impossibilita tanto o escrutínio público quanto a fiscalização do uso da verba. Terceiro, não atendem a uma lógica coletiva, o que acaba por contribuir para o problema de “captura do Orçamento”, que se configura pela “apropriação crescente de ‘pedaços’ do Orçamento por mecanismos pouco transparentes e/ou pouco defensáveis”, utilizados principalmente para garantir “as prioridades eleitorais e paroquiais dos congressistas, em detrimento das políticas de interesse coletivo, pulverizando-se os recursos”.

²¹ LOPES, Mariana Tormin Tanos; MEYER, Emilio Peluso Neder; LINHARES, Emanuel Andrade. Pandemia e Erosão da Democracia Constitucional: uma Análise dos Ataques à Transparência no Brasil. *RDP*, Brasília, vol. 17, n. 96, nov./dez., 2020, p. 99-105.

²² HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. *Conjuntura Econômica*, FGV IBRE, 2021, p. 20-22.

Em crítica similar, Ribeiro²³ observou que a tendência individualista na distribuição das emendas, cujo poder se concentra nas mãos do relator, abre espaço “para o tratamento clientelista do orçamento público”. Considera importante que parlamentares e bancadas tratem da destinação de verbas juntamente com o Executivo. Porém, enxerga uma desconexão entre as emendas propostas, o planejamento e as prioridades de cada área de atuação, entende que essas emendas auxiliam a reeleição de parlamentares, tornando a disputa desigual e promovendo o “clientelismo com dinheiro público”. Para a autora, essas emendas violam princípios e regras constitucionais, pois se tratam de indicações sem parâmetros definidos (não há indicação das áreas nas quais os recursos devem se aplicar), que não observam o princípio da impessoalidade (ainda é do relator a indicação das emendas). A discussão sobre a constitucionalidade dessas emendas foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que em dezembro de 2022 julgou as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) nºs 850, 851, 854 e 1.014 propostas por quatro partidos (Cidadania, PSB, PSOL e PV). Por maioria de seis ministros, a emenda do tipo RP-9 foi considerada inconstitucional por violação a alguns princípios constitucionais, dentre esses, o da publicidade e da transparência.²⁴ Quando a Administração dificulta o acesso às informações, altera o processo de elaboração do orçamento público promovendo interesses individuais em vez dos interesses coletivos ou presta contas de forma complexa e incompreensível ao cidadão leigo, desrespeita-se o princípio da transparência, cuja garantia vai além da mera previsão legal ou da simples disponibilização dos dados. O próximo item aborda a complexidade do orçamento público e os relatórios de prestação de contas.

3 A insuficiência da simples disponibilidade dos dados nos portais: a complexidade do orçamento público e dos relatórios de execução orçamentária e fiscal

A observância do princípio da transparência enquanto fornecimento de informações compreensíveis é desafiada pela complexidade do orçamento público, das leis orçamentárias, do estabelecimento dos limites de gastos e dos relatórios que devem expor todas as informações referentes à execução orçamentária e fiscal durante todo o ano em cada ente federativo. Trata-se de um conhecimento técnico, cuja discussão e compreensão fica limitada à esfera dos técnicos, enquanto a população, que é a grande impactada, acaba se distanciando ou até não se interessando em fiscalizar a administração. O portal da transparência foi criado em

²³ RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária de Finanças Públicas*, 150, 2021, p. 69-73.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF julga orçamento secreto inconstitucional*. Brasília, 19 dez. de 2022.

2005 e é ferramenta essencial para a transparência enquanto disponibilização de dados, mas quando encaramos a transparência como compreensão do usuário e facilitação do acesso, esses portais e os relatórios orçamentários deixam a desejar. Neste item trataremos sobre essas questões, a partir da análise dos portais da transparência das capitais brasileiras.

3.1 A complexidade do orçamento público: leis orçamentárias, composição, limites de gastos, transparência na LRF e os relatórios de prestação de contas

Toda verba pública deve ser gasta de acordo com as leis orçamentárias. O planejamento de administração orçamentária dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União é regido pelo Plano Plurianual (PPA),²⁵ a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)²⁶ e a Lei Orçamentária Anual (LOA).²⁷ As leis orçamentárias previstas na Constituição de 1988 têm papéis e prazos específicos de elaboração, seguindo essa sequência: primeiro o PPA, depois a LDO e a LOA. O processo de aprovação e execução das leis orçamentárias segue basicamente quatro fases: a) elaboração das leis pelo Executivo; b) análise, modificações, votação e aprovação pelo Legislativo; c) execução do orçamento pelo Executivo; e d) controle e fiscalização do orçamento pelo Legislativo. A partir dessas leis é que se entende qual o plano de gestão do Executivo e os resultados que busca alcançar no final do mandato. Em observância à transparência, essas leis devem ser disponibilizadas à população no portal da transparência ou similar.

O orçamento público é composto pelas receitas e despesas. As receitas consistem em tudo o que entra no orçamento, já as despesas representam tudo o que sai do orçamento. São classificadas pela Lei nº 4.320/1964 em duas espécies cada: receitas correntes, receitas de capital, despesas correntes e despesas de capital (art. 11, §§1º, 2º e 4º e arts. 12, 13, 16 a 19, §1º, 20 e 21 da Lei nº 4.320/1964). Essas receitas e despesas devem estar descritas por valor e tipo no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Cada espécie de receita e despesa possui subespécies, classificadas conforme o quadro 1 abaixo.

²⁵ O PPA é o plano de estratégia do Executivo, que estabelece as diretrizes, os objetivos e metas a alcançar no mandato. Previsto no art. 165, §1º da CR, é elaborado no primeiro ano do mandato, cumprido a partir do segundo ano e orienta a elaboração da LDO e LOA.

²⁶ A LDO é a lei que estabelece as metas e prioridades do governo para o ano e orienta a elaboração da LOA. Prevista no art. 165, §2º, da CR, é elaborada no primeiro semestre do ano para ser aplicada no ano seguinte.

²⁷ A LOA é o orçamento anual a ser cumprido com a descrição das despesas por área (como saúde e educação) e previsão da arrecadação de receitas. Prevista no art. 165, §5º da CR, é elaborada e aprovada geralmente em dezembro para ser aplicada no ano seguinte.

Quadro 1 – Descrição e classificação das receitas e despesas por tipo e subtipos

(Continua)

Tipo	Descrição e classificações das receitas e despesa	Descrição das classificações das receitas e despesas
Receitas correntes	Atendem as despesas correntes com manutenção das atividades do governo e atendimento das finalidades dos programas governamentais. Classificam-se em oito tipos.	<ul style="list-style-type: none"> a) Receita tributária (arrecadação de tributos) b) Receita de contribuições (arrecadação de contribuições sociais) c) Receita industrial (atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras atividades) d) Receita agropecuária (atividade ou exploração agropecuária de origem vegetal ou animal) e) Receita de serviços (prestação de serviços, como transporte e saúde) f) Receita patrimonial (uso do patrimônio público – imóveis, móveis e receitas de concessões e permissões) g) Outras receitas correntes (como multa e juros de mora por desobediência, indenizações e restituições e receita de dívida ativa) h) Transferências correntes (recursos de outros entes públicos ou privados, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, aplicados em despesas correntes)
Receitas de capital	Alteram o patrimônio do Estado a longo prazo e atendem as despesas de capital. Classificam-se em cinco tipos.	<ul style="list-style-type: none"> a) Operações de créditos (contratação de empréstimos e financiamentos) b) Alienação de bens e direitos (ações, títulos, móveis e imóveis) c) Amortização de empréstimos (recebimento de empréstimos ou financiamentos concedidos) d) Outras receitas de capital (como indenizações recebidas) e) Transferências de capital (recursos de outros entes públicos ou privados aplicados em despesas de capital)
Despesas correntes	Destinam-se à manutenção e funcionamento dos serviços públicos, não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bens de capital. Classificam-se em dois tipos.	<ul style="list-style-type: none"> a) Despesas de custeio (manutenção de serviços públicos, atende obras de conservação e adaptação de bens imóveis). Subclassificam-se em: <ul style="list-style-type: none"> a.1) Despesa de pessoal (com ativos, inativos, pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis e de membros de poder) a.2) Juros e encargos da dívida (pagamentos de juros, comissões e encargos de operações de crédito internas e externas contratadas e da dívida pública mobiliária) a.3) Outras despesas correntes (com material de consumo, pagamento de serviços, diárias, contribuições, transporte, etc.) b) Transferências correntes (complexas transferências de recursos de entidades públicas ou privadas e entre entes federativos para manutenção de entidades de direito público ou privado)

(Conclusão)

Tipo	Descrição e classificações das receitas e despesa	Descrição das classificações das receitas e despesas
Despesas de capital	Contribuem para a formação ou aquisição de bens de capital e aumenta o PIB. Classificam-se em três tipos.	a) Investimentos (planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis para realização de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente) b) Inversões financeiras (aquisição de imóveis, de bens de capital em utilização, de títulos do capital de empresas ou entidades constituídas, com a constituição ou aumento do capital de empresas) c) Transferências de capital (investimentos ou inversões financeiras feitas com recursos transferidos por entidades públicas e privadas e amortização da dívida pública)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Constituição e da Lei nº 4.320/1964.²⁸

Quanto aos limites de gastos no orçamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Constituição estabelecem limites aos executivos e legislativos na elaboração e execução do orçamento público. Esses limites, que vão da forma das leis orçamentárias à estipulação de piso e teto em gastos públicos, referem-se às despesas com pessoal, gastos com saúde, educação, verbas parlamentares e o tempo de repasse de verbas. São três os tipos de limites que ajudam no controle dos gastos públicos: o limite de alerta, o limite prudencial e o limite máximo ou legal.²⁹ Esses limites devem ser descritos no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A Lei Complementar nº 101/2000, que instituiu a LRF, é um instrumento essencial para garantir a transparência na prestação de contas pela Administração Pública e prevê os relatórios de prestação de contas. Segundo Cruz e Ferreira,³⁰ o objetivo da LRF é “permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas”. Para tanto, não basta a divulgação de dados, “é preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser dadas em linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades”. O art. 48 da LRF elenca como instrumentos de transparência da gestão fiscal: a) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; c) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); d) as versões simplificadas desses documentos. A diferença entre os dois relatórios e a prestação de contas está didaticamente disposta no quadro 2 abaixo:

²⁸ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *DOU*, Brasília, DF, 4 maio 1964.

²⁹ O limite de alerta se refere a 90% do limite máximo ou legal. Quando atingido, o respectivo Tribunal de Contas gera alertas ao ente federativo (art. 59, §1º, II, LRF). O limite prudencial se refere a 95% do limite máximo ou legal. Quando atingido, gera restrições aos entes federativos (arts. 22 e 23 da LRF). O limite máximo ou legal corresponde ao percentual máximo com despesas de pessoal (arts. 19 e 20 da LRF).

³⁰ CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago., 2008, p. 5.

Quadro 2 – Diferenças entre RREO, RGF e Prestação anual de contas

	RREO	RGF	Prestação anual de contas
Definição	Informa o tipo e o valor das receitas arrecadadas, o valor e o tipo das despesas gastas, os restos a pagar no ano seguinte, dentre outras informações.	Compara os limites de gastos de acordo com o tipo de despesas e contém a informação sobre o percentual atingido nos três tipos de limites.	Unifica as contas da Administração Pública e do legislativo, contém informações sobre o desempenho e medidas de aumento da arrecadação de receitas, fiscalização à sonegação, entre outras.
Previsão legal	Arts. 52 e 53 da LRF.	Arts. 54 e 55 da LRF.	Arts. 51, §1º, inciso I, 56 a 58 da LRF.
Quem elabora?	Executivo em até 30 dias após o fim de cada bimestre.	Executivo e Legislativo, em até 30 dias após o fim do quadrimestre ou semestre.	Executivo e Legislativo de forma unificada, no prazo das leis orgânicas, das constituições estaduais e até 30 de abril para o governo federal.
Quem julga?	Recebido pelo Tribunal de Contas e julgado pelo Legislativo.	Recebido e julgado pelo Tribunal de Contas e pelo Legislativo.	Recebido pelo Tribunal de Contas e julgado pelo Legislativo.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da LRF.³¹

A LRF adota também três formas de assegurar a transparência: o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas na construção do PPA, da LDO e da LOA; a disponibilização detalhada ao público da execução orçamentária e financeira em meio eletrônico e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (§1º, art. 48). Os entes federativos são obrigados ainda a disponibilizar informações, dados contábeis, orçamentários e fiscais em meio eletrônico acessível ao público (§2º, art. 48), a encaminhar informações sobre as dívidas públicas para constituição e atualização de registro eletrônico (§3º, art. 48). Caso assim não procedam, serão penalizados (§4º, art. 48). Devem também disponibilizar informações dos atos de execução das despesas, bem como sobre o lançamento e recebimento das receitas (art. 48-A, LRF). A obrigação legal é clara, mas a prática mostra que a reiterada desobediência à transparência pela disponibilização de relatórios muito complexos e pouco didáticos aos usuários.

3.2 O problema da falta de transparência pela complexidade dos relatórios de execução orçamentária

Graças à tecnologia, o usuário pode localizar *on-line* as prestações de contas, os relatórios de execução orçamentária e financeira, as transferências de receitas

³¹ 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. *DOU*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

entre Poderes, a indicação das receitas e despesas, contratos firmados, licitações e obras públicas realizadas. Todos os entes federativos devem disponibilizar os dados e relatórios nos respectivos portais da transparência. Apresentam-se o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a Prestação de contas anual, contendo toda informação sobre receitas, despesas públicas e limites de gastos.

É possível verificar *on-line* o valor das transferências de receitas entre União, Estados e Municípios. A União informa essas transferências por dois meios virtuais diferentes: pelo *site* Tesouro Nacional³² se verificam os repasses por Estado, Município, ano e tipo, o *site* Tesouro Transparente³³ apresenta graficamente essas transferências. Os repasses dos estados aos municípios devem estar disponíveis nos *sites* das respectivas secretarias de fazenda ou similares. Por exemplo, a Secretaria da Fazenda do Piauí disponibiliza os dados no sistema Siatweb.³⁴ Nos *sites* dos Tribunais de Contas devem constar as informações dos respectivos entes federativos com contas aprovadas ou reprovadas. É possível acompanhar também pelo Portal da Transparência do Estado, mas é possível não ser detalhado. Nos *sites* dos governos estaduais devem existir *links* para os respectivos portais da transparência e Secretarias de Fazenda. Os portais da transparência devem disponibilizar os dois relatórios de execução orçamentária, bem como a prestação de contas. Dessa forma, o acesso às informações da gestão pública é garantido no e-transparência a qualquer pessoa com *internet*.

Existe o problema de eventual discrepância nos dados das transferências entre os *sites* da União, dos Estados e a prestação de contas dos municípios. Isso fere a transparência pela não confiabilidade nos dados, o que deve ser apontado pelos tribunais de contas. Quanto aos relatórios de execução orçamentária – RREO e RGF –, três problemas se destacam: a) a dificuldade de localização dos relatórios nos portais da transparência; b) a não atualização dos relatórios nos portais; c) a difícil compreensão dos dados pela complexidade e tecnicidade desses relatórios. Não raramente, os entes federativos deixam de disponibilizar os relatórios completos, atualizados ou em um só local na *internet*. Às vezes estão no portal da transparência, outras vezes no *site* do Executivo ou mesmo em *sites* avulsos. Existe dificuldade até para localizar os relatórios no portal, prejudicando assim tanto o cidadão que busca fiscalizar a gestão quanto quem pesquisa tais dados. Esses três problemas são observados isolada ou conjuntamente nos portais da

³² BRASIL. *Tesouro Nacional*. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....>. Acesso em: nov. 2022.

³³ BRASIL. *Tesouro transparente*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: nov. 2022.

³⁴ PIAUÍ (Estado). Secretaria da Fazenda. *Siatweb*. Disponível em: <https://webas.sefaz.pi.gov.br/repasseweb/>. Acesso em: nov. 2022.

transparência das capitais brasileiras, em análise feita com base na apresentação dos portais até a segunda semana de janeiro de 2023.

A primeira dificuldade do usuário é justamente encontrar o ícone ou *link* principal que leva aos relatórios de execução orçamentária e fiscal, seja por conta do título usado (com uso de termos técnicos ou não) ou pelo local onde o ícone ou *link* é posto na página inicial do portal (se ícone fixo na página ou em barra de navegação lateral ou horizontal). Não há regra geral para localização dos relatórios no Portal da Transparência das capitais, cada portal é diferente. Para facilitar a navegação do usuário, o ideal seria a utilização de ícone com o nome sugestivo, visível na página principal. O uso dos títulos em *links* em barras de navegação não facilita, especialmente quando são muitos. Essa forma de apresentação é utilizada em oito capitais.³⁵ Concomitantemente, o usuário sofre com a dificuldade de relacionar o título do ícone ou *link* aos relatórios, pois os portais podem utilizar títulos sugestivos (como prestação de contas e relatórios), títulos muito técnicos (como receitas e despesas, demonstrativos fiscais e contábeis), títulos sem qualquer conexão com o tema (como consultas ou dados da gestão) ou sequer disponibilizar o ícone ou *link* na página inicial. Na pesquisa se observou que “Contas Públicas” foi o título mais utilizado, presente em cinco capitais,³⁶ seguido de “Prestação de contas”, em quatro capitais,³⁷ “Responsabilidade fiscal”, “Demonstrativos contábeis”, “Relatórios” e “Demonstrativos fiscais” em duas capitais cada,³⁸ “Contabilidade”, “Receitas e despesas”, “Planejamento e Gestão Fiscal”, “Execução orçamentária e fiscal” e “Orçamentos”, em uma capital cada.³⁹ Os ícones “Consultas”, “Publicações” e “Dados da gestão” não se relacionam ao tema e foram utilizados em uma capital cada.⁴⁰ O portal de Rio Branco foi o único sem ícone ou *link* referente aos relatórios na página inicial. Excetuando o portal do Rio de Janeiro, foi comum a existência em cada portal dois ícones intitulados “Receitas” e outro “Despesas”, além de adotarem ao mesmo tempo outros ícones pertinentes ao tema, podendo, assim, confundir o usuário. Como exemplo, na página inicial do portal de Belo Horizonte constam cinco ícones diferentes relacionados ao tema, mas apenas um levava aos relatórios.

A disposição de ícone ou *link* direto aos relatórios na página inicial dos portais só é utilizada no portal de Belém. Em outros quatro portais, o nome dos relatórios surge ainda na tela inicial após o usuário clicar no primeiro ou segundo ícones/*links*.⁴¹

³⁵ Em Boa Vista, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Porto Velho, Rio Branco, Salvador e Vitória.

³⁶ Cuiabá, Florianópolis, Fortaleza, Salvador e Vitória.

³⁷ Aracajú, Campo Grande, João Pessoa e Porto Alegre.

³⁸ Respectivamente: Goiânia e São Luís; Maceió e Porto Velho; Palmas e São Paulo; Recife e Teresina.

³⁹ Respectivamente: Curitiba, Natal, Rio de Janeiro, Belém e Belo Horizonte.

⁴⁰ Respectivamente: Boa Vista, Macapá e Manaus.

⁴¹ Portais de Fortaleza, Porto Velho, Salvador e São Luís.

Nos demais, o usuário é levado a uma ou mais páginas, até mesmo a outro *site*, também a preencher várias etapas até visualizar os relatórios. O problema do uso de termos técnicos que não facilitam a navegação do usuário continua nessas novas páginas abertas. Por exemplo, o ícone principal “Execução orçamentária e fiscal” do portal de Belo Horizonte leva aos relatórios, mas não indica expressamente os títulos ou siglas dos relatórios. Na página seguinte, utiliza-se um *link* em barra lateral intitulado “Demonstrativos da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal”. O portal de Florianópolis não menciona os relatórios em ícones ou *links*, mas usa uma barra de pesquisa para escolha de vários termos técnicos, como “EO-Balanco orçamentário” e “GF – demonstrativo simplificado”. A maioria das capitais usa nas páginas secundárias dois ou mais ícones ou *links* com termos técnicos, como “LRF”, “Lei de responsabilidade fiscal” ou “Receitas e despesas”, antes da localização dos relatórios.⁴² Se o usuário não conhecer esses termos sentirá maior dificuldade de localizar os relatórios, o que também prejudica a transparência.

Os portais de Belém, Campo Grande, João Pessoa e Natal são os mais fáceis para localização dos relatórios, pois ou contêm o título dos relatórios na página inicial ou logo os dois primeiros cliques nos ícones ou *links* da página inicial. São seguidos pelos portais de Aracajú, Cuiabá, Fortaleza e Vitória. Há grande dificuldade para localização dos relatórios nos portais de Rio Branco, Boa Vista e Porto Alegre, seguido dos portais de Goiânia, Florianópolis, Rio de Janeiro, Recife, Salvador e Macapá. São mais difíceis pelo uso de termos técnicos tanto na página inicial quanto nas secundárias, pelo uso de *links* em barras laterais em vez de ícones fixos, pelo percurso maior de páginas e abas que o usuário deve clicar e pelas muitas barras de pesquisas para preencher até visualizar o relatório.

Existe ainda o problema da visualização dos relatórios nos portais. Alguns facilitam, organizando os relatórios por tipo e período em uma mesma página, não havendo necessidade do usuário sempre fazer todo o percurso novamente para procurar novos relatórios (como nos portais de João Pessoa, Porto Velho, São Paulo), enquanto outros portais posicionam todos os relatórios juntos, dificultando a distinção entre eles (Curitiba e Rio de Janeiro), posicionam relatórios diferentes em sequência confusa (Maceió, Rio Branco e Vitória), usam termos técnicos ou siglas confusas (Florianópolis e São Luís), disponibilizam apenas um relatório por vez, forçando o usuário a sempre retornar à página para verificar diferentes relatórios (Boa Vista), ou compartimentalizam demais os arquivos (Recife, Salvador e Teresina).

⁴² Excoeto: Belém, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, João Pessoa, Macapá, Natal, Porto Velho, São Luís e Vitória.

Quanto à atualização dos portais, considerou-se como critério que, em janeiro de 2023, as capitais já deveriam disponibilizar o RREO do 5º bimestre e o RGF do 2º quadrimestre de 2022. Observou-se que a maioria dos portais estava atualizada, com exceção dos portais de Macapá, Rio Branco, Teresina, Boa Vista e Maceió. O portal de Macapá está desatualizado pelo menos desde 2021, pois não há qualquer arquivo de RREO e existe apenas o RGF de dois quadrimestres de 2021. No portal de Rio Branco não há qualquer RGF e há apenas o RREO do 1º bimestre de 2022, assim como o portal de Teresina, que só disponibilizou o RGF até 2021. O portal de Boa Vista não disponibilizou o RREO do 2º e 3º bimestres, tampouco o RGF do 1º quadrimestre. Faltam no portal de Maceió o RREO do 4º e 5º bimestres e o RGF do 2º quadrimestre. O que evidencia o desrespeito ao princípio da transparência.

A compreensão do conteúdo desses relatórios é o terceiro e o maior problema. O RREO é constituído essencialmente por tabelas com várias colunas com termos técnicos como receitas realizadas, previsão inicial e atualizada, receitas intraorçamentárias,⁴³ superávit, déficit, despesas empenhadas, despesas liquidadas, despesas pagas, a indicação de tempo conforme o marco temporal do relatório (bimestral ou semestral), além da descrição pormenorizada de todos os tipos de receitas e despesas tratados no item anterior. O RGF, que contém igualmente termos técnicos, como receita corrente líquida, indica os limites máximo, prudencial e de alerta. Não são apresentados gráficos nesses relatórios, apenas números em uma grande tabela.

O usuário precisa saber que só terá uma noção geral da gestão do orçamento público durante um ano se analisar os relatórios do 6º bimestre (ou 2º semestre) do RREO e 3º quadrimestre do RGF. Precisa saber também que é preferível analisar os anexos intitulados “Balanço orçamentário” ou “Execução das despesas por função e subfunção” no RREO, bem como o arquivo “Simplificado do relatório de execução fiscal” para tentar compreender o RGF; que para entender quanto o município arrecadou no ano, precisa olhar a coluna “Receitas realizadas até o bimestre”. Por exemplo, no RREO do 6º bimestre de 2021 da Prefeitura de Teresina cada tipo de receita e despesa é informado, mesmo aquelas sem arrecadação. O município de Teresina arrecadou R\$3,3 bilhões em receitas correntes e de capital (exceto as intraorçamentárias) e R\$195 milhões em receitas intraorçamentárias, totalizando R\$3,5 bilhões em receitas, pois não houve déficit (Tabela 1).

⁴³ De acordo com o *Manual Técnico do Orçamento*, as operações intraorçamentárias “são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do mesmo ente federativo. Não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas remanejamento de receitas entre seus órgãos”. Enquanto as receitas intraorçamentárias “são contrapartida de despesas classificadas na modalidade de aplicação 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social, que, devidamente identificadas, evitam a dupla contagem na consolidação das contas governamentais” (BRASIL, 2019).

Tabela 1 – Adaptação de trecho do balanço orçamentário de 2021 de Teresina

Receitas	(...)	Receitas Realizadas				Saldo (a-c)
		No Bimestre (b)	% (b/a)	Até o Bimestre (c)	% (c/a)	
Receitas (Exceto Intraorçamentárias) (I)		626.377.668,87	16,53	3.330.267.906,35	87,91	458.076.106,97
Receitas Correntes (...)		605.833.697,55	17,89	3.239.861.885,51	95,69	146.053.127,81
Receitas (Intraorçamentárias) (II)		41.631.983,13	19,31	195.506.927,27	90,66	20.130.072,73
Subtotal das Receitas (III) = (I + II)		668.009.652,00	16,68	3.525.774.833,62	88,06	478.206.179,70
(...)						
Total das Receitas (V) = (III + IV)		668.009.652,00	16,68	3.525.774.833,62	88,06	-
(...)						
Déficit (VI)		-	-	-	-	-
Total com déficit (VII) = (V + VI)		-	-	-	-	-

Fonte: Balanço orçamentário de Teresina.⁴⁴ Os dados suprimidos estão representados por “(...)”. Os espaços vazios estão no relatório original.

As despesas são apresentadas no Balanço orçamentário e no Demonstrativo por função/subfunção do RREO. O Balanço orçamentário indica quanto foi gasto em cada tipo de despesa. Na coluna “Despesas pagas até o bimestre” constam os valores gastos com despesas correntes e de capital no ano. Indica ainda as despesas liquidadas e as empenhadas.⁴⁵ No exemplo, o município de Teresina pagou mais de R\$3,2 bilhões em despesas e mais de R\$189 milhões em despesas intraorçamentárias em 2021 (Tabela 2).

⁴⁴ TERESINA (Município). Portal da transparência. *Relatório de Execução Orçamentária 6º Bimestre: balanço orçamentário e execução das despesas por função e subfunção*. Teresina, 2021.

⁴⁵ Segundo o Glossário do Portal da Transparência do Mato Grosso, a despesa empenhada é o “valor do crédito orçamentário ou adicional utilizado para fazer face a compromisso assumido”. A despesa liquidada é “o segundo estágio da despesa orçamentária”, e “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação”. A despesa paga “refere-se ao terceiro estágio da despesa orçamentária”, sendo que “o pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa”. Disponível em: <http://www.transparencia.mt.gov.br/glossario>. Acesso em: jan. 2023.

Tabela 2 – Adaptação de trecho do balanço orçamentário de 2021 em Teresina

Despesas	(...)	Despesas Empenhadas		(...)	Despesas Liquidadas		Despesas pagas até o bimestre (j)
		(...)	Até o Bimestre (f)		(...)	Até o Bimestre (h)	
Despesas (Exceto Intraorçamentárias) (VIII)			3.218.712.296,76			3.120.775.934,19	3.083.311.421,85
Despesas Correntes (...)			2.973.850.258,38			2.944.062.616,76	2.910.933.935,14
Despesas de Capital (...)			244.862.038,38			176.713.317,43	172.377.486,71
Reserva de Contingência							
Despesas (Intraorçamentárias) (IX)			199.343.465,93			198.366.385,74	189.560.677,97
Subtotal das Despesas (X) = (VIII + IX)			3.418.055.762,69			3.319.142.319,93	3.272.872.099,82

Fonte: Balanço orçamentário do RREO do 6º bimestre de Teresina (2021). Os dados suprimidos estão representados por “(...)”.

O Demonstrativo da execução de despesas por função/subfunção indica quanto foi gasto pela respectiva área, como saúde, educação, segurança pública, saneamento, etc. Na coluna “Despesas Liquidadas até o bimestre” estão os valores liquidados das despesas por área. Não há a coluna “Despesas pagas”, como no Balanço orçamentário. No exemplo, não foi possível verificar por esse demonstrativo o quanto de despesas o Município de Teresina liquidou em 2021 ao total, pois parte da informação não aparece no arquivo disponibilizado. É possível verificar apenas o valor das despesas liquidadas intraorçamentárias de R\$ 198 milhões, mas não das outras despesas (Tabela 3).

Tabela 3 – Adaptação de trecho do demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção de Teresina em 2021

Função/Subfunção	(...)	Despesas Empenhadas			(...)	Despesas Liquidadas			Inscritas em restos a pagar não processados ¹ (f)
		(...)	Até o Bimestre (b)	(...)		(...)	Até o Bimestre (d)	(...)	
Despesas (exceto intraorçamentárias) (I)			#####			#####		97.936.362,57	
Legislativa			78.252.752,98			78.244.901,96		7.851,02	
(...)									
Assistência Social			61.836.907,82			59.446.182,02		2.390.725,80	
(...)									
Despesas (intraorçamentárias) (II)			199.343.465,93			198.366.385,74		977.080,19	
Total (III) = (I + II)			#####			#####		98.913.442,76	

Fonte: Demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção de Teresina do 6º bimestre do RREO.⁴⁶ Os dados suprimidos são representados por “(...)”. Os dados não visíveis são representados por “#”.

No RGF do 3º quadrimestre, o demonstrativo simplificado traz o resumo de todas as informações pertinentes: o valor da receita corrente líquida (RCL), dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, da disponibilidade de caixa líquida do ano, além dos valores e percentuais atingidos em relação à despesa com pessoal, dívida consolidada, garantias de valores e operações de crédito.⁴⁷ Como exemplo, o RGF de 2021 de Belém evidencia uma RCL de R\$3,3 bilhões, restos a pagar de R\$63 milhões, disponibilidade de caixa líquida de mais de R\$860 milhões. Os gastos com pessoal (46,44%), a dívida consolidada (22,11%), as garantias de valores (0%) e as operações de crédito (1,23% e 0%) respeitaram os limites estabelecidos (Tabela 4).

⁴⁶ TERESINA (Município). Portal da transparência. *Relatório de Execução Orçamentária 6º Bimestre: balanço orçamentário e execução das despesas por função e subfunção*. Teresina, 2021.

⁴⁷ Segundo o glossário do Senado Federal, a) RCL é o “indicador financeiro calculado a partir da receita corrente total do ente federado”, deduzidas as transferências determinadas pela Constituição e por lei da União aos Estados e Municípios, dos Estados aos municípios, além das contribuições dos servidores para o respectivo fundo de previdência, assistência social e receitas de compensação financeira; b) Restos a Pagar são “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação)”; c) As despesas com pessoal são gastos com servidores ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, e encargos sociais e contribuições previdenciárias; d) Dívida Consolidada é o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses”; e) Garantia é o “mecanismo de proteção do ente que concede um empréstimo, na forma de compensações previamente estabelecidas em contrato, com o objetivo de assegurar que a transação se dê na forma pactuada e as obrigações assumidas pelo tomador sejam honradas nas datas fixadas”; f) Operação de Crédito é o “compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita)”. In: BRASIL. Congresso Nacional. *Glossário de Termos Orçamentários*, Brasília, 2023.

Tabela 4 – Adaptação do demonstrativo simplificado do RGF de 2021 de Belém

Receita Corrente Líquida		Valor até o quadrimestre/semestre	
Receita Corrente Líquida		3.345.719.326,29	
RCL Ajustada para Cálculo dos Limites de Endividamento		0,00	
RCL Ajustada para Cálculo dos Limites da Despesa com Pessoal		3.345.719.326,29	
Despesa com Pessoal		Valor	% Sobre a RCL ajustada
Despesa Total com Pessoal – DTP		1.553.647.798,31	46,44
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) – 54%		1.806.688.436,20	0,00
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) – 51,30%		1.716.354.014,39	0,00
Limite de Alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) – 48,60%		1.626.019.592,58	0,00
Dívida Consolidada		Valor até o quadrimestre de referência	% Sobre a RCL
Dívida Consolidada Líquida		739.707.618,33	22,11
Limite Definido por Resolução do Senado Federal		4.014.863.191,55	120,00
Garantias de Valores		Valor até o quadrimestre de referência	% Sobre a RCL
Total das Garantias Concedidas		0,00	0,00
Limite Definido por Resolução do Senado Federal		736.058.252	22,00
Operações de Crédito		Valor	% Sobre a RCL
Operações de Crédito Internas e Externas		41.318.008,18	1,23
Operações de Crédito por Antecipação da Receita		0,00	0,00
Limite Definido pelo Senado Federal para Operações de Crédito Externas e Internas		535.315.092,21	16,00
Limite Definido pelo Senado Federal para Oper. de Crédito por Antecipação da Receita		234.200.352,84	7,00
Restos a pagar		Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício	Disponibilidade de caixa líquida (...)*
Valor Total (1)		63.224.602,88	857.905.903,59

Fonte: Demonstrativo simplificado do RGF do 3º quadrimestre de 2021 do município de Belém.⁴⁸

*Disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício).

⁴⁸ BELÉM (Município). Portal da transparência. *Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre*: demonstrativo simplificado. Belém, 2021.

Evidente que não se tratam de relatórios de fácil compreensão. Ao contrário. São muitas informações que exigem conhecimento de contabilidade pública. Por mais que o ente federativo e a Administração cumpram a lei ao disponibilizar esses documentos para consulta pública, falta algo mais importante: informar a população de forma didática sobre o que entrou (receitas) e saiu (despesas) no orçamento público, sobre os gastos em cada área, sobre o atendimento ou não dos limites de gastos e, principalmente, se as contas foram aprovadas ou reprovadas. Ressalte-se também a inexistência de gráficos para esses dados nos portais analisados. Das 26 capitais brasileiras, apenas sete fornecem gráficos com dados das receitas e despesas,⁴⁹ mas nenhum ligado diretamente aos dados dos relatórios de execução orçamentária. Não existem mecanismos virtuais de seleção e cruzamento desses dados. No máximo, alguns portais disponibilizam os arquivos no formato de tabela do *Excel*,⁵⁰ mas a maioria apresenta o relatório apenas em formato PDF. Com exceção dos portais de Salvador e Vitória, que permitem ao usuário visualizar dados diferentes de receitas e despesas de acordo com a escolha do ano, área e outras opções.

Esse problema não é recente. Em análise da prestação de contas de Feira de Santana (BA), entre 1997 e 2004, Cruz e Ferreira⁵¹ observaram dois problemas: “a disponibilização de informações não é feita de forma ampla e clara, com poucas informações na *homepage* do município, as quais contemplam principalmente as exigências da LRF”; também a não “divulgação de informações qualitativas, que revelassem numa linguagem mais simplificada, os resultados da gestão pública municipal”. Prado, Ribeiro e Diniz⁵² analisaram o portal da transparência do governo federal em 2009 e constataram que o portal apresentava baixo grau de transparência e interatividade. Apesar de melhorar a disponibilização das informações, não é possível afirmar que o portal da transparência tenha tornado o governo mais transparente por si só, uma vez que cada órgão é responsável pelas informações publicizadas. É preciso uma cultura e o desenvolvimento político na qual os agentes políticos prestem contas de seus atos e criem uma agenda voltada à transparência. No caso dos portais das capitais brasileiras, esses problemas persistem mesmo em 2023.

⁴⁹ Curitiba, João Pessoa, Porto Velho, Salvador, São Luís, São Paulo e Vitória.

⁵⁰ Belo Horizonte, Curitiba, João Pessoa, Maceió, Rio Branco e Rio de Janeiro.

⁵¹ CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago., 2008, p. 13.

⁵² PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 31-34.

Nazário, Silva e Rover⁵³ avaliaram a transparência do portal do governo federal, entre 2004 e 2011, conforme as categorias e critérios do *framework* de Eppler.⁵⁴ Constataram três pontos positivos no portal: as informações eram úteis, extraíveis diretamente do portal, de fácil localização e manipuláveis pelo uso de filtros (atende as categorias *Applicable*, *Interactive* e *Accessible*). Como pontos negativos constataram que as informações não eram tão compreensíveis ao público alvo, ou pontuais e objetivas, tampouco atendiam as necessidades dos usuários (não atende as categorias *Clear*, *Concise* e *Convenient*). Segundo os autores:

Considerando como público alvo a população em geral, embora existam várias formas de auxílio no portal, é preciso ter certo conhecimento sobre as informações que são disponibilizadas para utilizá-las. Algumas consultas não podem ser cruzadas, além de informações complementares estarem em outras fontes. Considera-se que as informações atendem as necessidades de especialistas, mas para leigos, é necessário bastante esforço e aprendizado inicial.⁵⁵

Considerando as categorias do *framework* de Eppler e as três questões abordadas na pesquisa – facilidade de acesso, atualização dos dados e apresentação de relatórios compreensíveis – os portais de transparência das capitais brasileiras apresentam três pontos negativos: na maioria dos portais os relatórios não são de fácil localização, tanto pelo uso de termos técnicos quanto pelas várias etapas para o usuário ultrapassar até encontrar o arquivo do relatório (não atende a categoria *Accessible*), são informações pouco compreensíveis pelo uso de termos técnicos e pela forma de apresentação aos usuários (não atende a categoria *Clear*), o que engloba também a falta de mecanismos de interação do conteúdo com os usuários por meio de filtros (não atende a categoria *Interactive*). Como pontos positivos: na maioria dos portais as informações são úteis, extraíveis diretamente do portal (atende a categoria *Applicable*) e atualizadas (atende a categoria *Current*).

⁵³ NAZÁRIO, Débora Cabral; SILVA, Paulo Fernando da; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, nº 6, 2012, p. 192-196.

⁵⁴ São quatro critérios e 16 categorias. Os critérios são: identificação (localização da informação), avaliação (se confiável ou não), alocação (se adaptável à situação do usuário) e aplicação (melhor forma de uso da informação). As categorias demonstram se as informações prestadas são: adequadas, pertinentes e completas (*Comprehensive*); próximas da realidade (*Accurate*); compreensíveis ao público alvo (*Clear*); úteis e extraíveis diretamente do portal (*Applicable*); pontuais e objetivas (*Concise*); livres de contradições (*Consistent*), de distorções ou erros (*Correct*), atualizadas e não obsoletas (*Current*), atendem às necessidades do usuário (*Convenient*); disponibilizadas em tempo adequado (*Timely*), de forma completa e detalhada (*Traceable*); permitem interação com o consumidor pelo uso de filtros (*Interactive*), de fácil localização (*Accessible*), protegidas de perdas e acesso não autorizado (*Secure*), tem base de dados organizada e atualizada (*Maintainable*); com infraestrutura correspondente “ao ritmo de trabalho do usuário” (*Fast*).

⁵⁵ NAZÁRIO, Débora Cabral; SILVA, Paulo Fernando da; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, nº 6, 2012, p. 196.

Em análise dos portais de transparência dos estados brasileiros, Abdala e Torres⁵⁶ constataram que: a) esses portais “carecem de aprimoramentos em suas interfaces, apresentando lacunas e dificuldades para a navegação e consulta aos dados públicos”; b) há divergências entre os repasses no portal federal e nos portais dos estados; c) os portais “apresentaram fraco desempenho em termos de interatividade e participação”, dificultando a participação da sociedade no controle da administração pública; d) os portais cumprem com ressalvas apenas a exigência legal de divulgação de informações. Entendem que esses portais seriam apenas meios de “visibilidade para a espetacularização do processo democrático, aumentando sua legitimidade perante a opinião pública”, que reforçam uma visão de existência de prestação de contas, de acessibilidade dos dados, mas que “afastam as pessoas, consumidores de serviços públicos, da responsabilidade política, reforçando o individualismo e reduzindo a força da mobilização coletiva pela exigência de mais justiça social”. Excetuando as divergências de dados entre portais, que não foi objeto desta pesquisa, os portais da transparência das capitais brasileiras incorrem nos mesmos problemas relatados pelos autores.

Quase 20 anos após a criação do portal da transparência, os problemas de transparência persistem quando se observa os portais das capitais brasileiras e a forma de apresentação dos relatórios de execução. A transparência como fornecimento de dados compreensíveis não tem sido cumprida. A tecnologia que permite o acesso aos dados precisa evoluir para a tecnologia que facilita na prática a compreensão pela apresentação didática dos dados. Isso pode ocorrer com desenvolvimento de mecanismos facilitadores da navegação, a adoção de bancos de dados com mecanismos que permitam o cruzamento de informações por critérios variados (como tipo de receita-despesa, ano do relatório, receitas empenhadas-realizadas, despesas empenhadas-liquidadas-pagas, etc). As questões que ficam são: todos os entes federativos possuem capacidade técnica para desenvolver tecnologias que facilitem a prestação de contas? Mesmo que possuam, há vontade política dos gestores para promoverem essas mudanças? A alteração das leis de transparência não pode depender da boa vontade desses gestores, cabendo, portanto, aos legislativos entenderem o problema e promoverem as mudanças necessárias. O que não se sabe é se há vontade política para isso.

4 Considerações finais

Neste artigo buscou-se compreender se a transparência enquanto dever de prestar informações compreensíveis e de forma facilitada ao usuário foi cumprida

⁵⁶ ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 8, n. 3, 2016, p. 149.

na disponibilização e na apresentação do RREO e do RGF disponíveis nos portais da transparência das capitais brasileiras. O primeiro item tratou dos diversos conceitos de transparência, a relação desse princípio com democracia e participação popular, da compreensão dos principais mecanismos de transparência adotados no Brasil e alguns dos problemas de observância desse princípio. O segundo item buscou compreender sinteticamente a composição do orçamento público, das leis orçamentárias e limites de gastos. Tratou-se da LRF e dos mecanismos promotores de transparência, com destaque para a obrigatoriedade de apresentação desses relatórios. Depois, passou-se à descrição da organização dos portais da transparência das capitais brasileiras quanto à facilidade ou não de localização desses relatórios, bem como quanto à atualização dos relatórios. Quanto à compreensibilidade dos relatórios, analisou-se também a complexidade da estrutura interna de parte desses relatórios a partir do exemplo dos relatórios de Teresina e Belém.

A pesquisa nos portais da transparência demonstrou que, por mais que a tecnologia garanta a transparência pelo acesso amplo às informações disponíveis virtualmente em outros canais além dos portais, como os *sites* dos Executivos, dos Legislativos, dos tribunais de contas, das secretarias de fazenda dos Estados, do Tesouro Nacional e do Tesouro Transparente, outros problemas ocorrem e minam a transparência. Quanto ao RREO e RGF, é dever da Administração facilitar a localização desses relatórios logo na página inicial do portal, preferencialmente pela adoção de ícone com título didático, como “Prestação de Contas” ou “Relatórios”, além da indicação do título dos relatórios com *link* que encaminhe rapidamente aos arquivos. Todavia, não há um padrão na denominação desse ícone, sendo que alguns portais utilizam expressões menos didáticas, como “Responsabilidade fiscal”, “Dados da gestão” e “Consultas”, que dificultam a busca dos usuários leigos. Nesse sentido, o portal de Belém foi o que mais facilitou a localização desses relatórios, ao inserir os nomes na página inicial, seguido de Campo Grande, João Pessoa e Natal. Há dificuldade maior de localização dos relatórios nos portais de Rio Branco, Boa Vista e Porto Alegre, seja porque são muitas as etapas para localização, pela utilização de termos técnicos e *links* em locais menos visíveis na página, pela apresentação fragmentada ou confusa dos relatórios, pelo uso de títulos pouco intuitivos nos anexos, ou quando ao final da busca não se encontram os relatórios. A Administração deve também disponibilizar esses relatórios atualizados, o que não foi observado nos portais de Boa Vista, Macapá, Rio Branco, Teresina e Maceió. Não obstante, nenhum portal divulgou esses relatórios com uma tecnologia mais avançada, que permita o uso de filtros, o cruzamento de informações ou mesmo a confecção de gráficos. A maioria divulga o relatório apenas em formato PDF, raramente em planilha do *Excel*, o que não promove interação do conteúdo com o usuário ou facilita a

compreensão. Nenhum apresenta gráficos junto aos relatórios e apenas sete portais apresentam dados das receitas e despesas em gráficos, com destaque para a interatividade dos portais de Salvador e Vitória.

Como discutido anteriormente, e reforçado por Abdala e Torres,⁵⁷ a simples disponibilização de dados não promove a transparência. As capitais brasileiras até cumpriram a LRF ao disponibilizarem os relatórios *on-line*, mas deixaram de promover a transparência ao publicarem dados de difícil compreensão, voltados a quem tem conhecimento técnico e não ao cidadão comum. Os relatórios são repletos de termos técnicos, estruturados em grandes tabelas sem qualquer gráfico. O usuário precisa de conhecimento prévio até para escolher os arquivos analisáveis caso deseje conferir os números da gestão do orçamento anual. Esses problemas já foram apontados por quem pesquisava sobre transparência ainda na década de 2000, não obstante toda a evolução tecnológica ocorrida desde então. Por mais que já exista tecnologia que transforme o modo de divulgação desses dados, é de se questionar se há interesse dos gestores públicos em se fazerem compreendidos, como já perguntavam Cruz e Ferreira.⁵⁸ Afinal, como o usuário pode fiscalizar o que não conhece e não entende? A inércia do cidadão pode ser favorável aos políticos que não querem ser cobrados, jamais à sociedade.

Referências

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 8, n. 3, p. 147-167, 2016.

BELÉM (Município). Portal da transparência. *Relatório de Gestão Fiscal 3º trimestre: demonstrativo simplificado*. Belém, 2021. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/7-Demonstrativo-Simplificado-3o.pdf>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *DOU*, Brasília, DF, 4 maio 1964.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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. *DOU*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

⁵⁷ ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 8, n. 3, p. 147-167, 2016.

⁵⁸ CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago., 2008, p. 5 e 13.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual Técnico do Orçamento*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto:cap3>. Acesso em: jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF julga orçamento secreto inconstitucional*. Brasília, 19 de dez. de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Glossário de Termos Orçamentários*, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: jan. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1-14, maio/ago., 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. *Conjuntura Econômica*, FGV IBRE, 2021. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf. Acesso em: out. 2022.

LOPES, Mariana Tormin Tanos; MEYER, Emilio Peluso Neder; LINHARES, Emanuel Andrade. Pandemia e Erosão da Democracia Constitucional: uma Análise dos Ataques à Transparência no Brasil. *RDP*, Brasília, vol. 17, n. 96, p. 93-122, nov./dez., 2020.

MOURA, Emerson Afonso da Costa. Transparência administrativa, lei federal nº 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: a inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 46-65, out. 2016.

NAZÁRIO, Débora Cabral; SILVA, Paulo Fernando da; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, nº 6, p. 180-199, 2012.

PESSOA, Robertonio Santos. Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 8, n. 1, p. 01-18, 2021.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, vol. 18, n. 1, p. 75-94, fev.-mar., 2007.

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antonio Gomes de (Org.). *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 15-42.

PRZEYBILOVICZ, Erico. A e-participação e a e-transparência na execução do orçamento público brasileiro para educação: uma investigação sob o paradigma de design Science. In: Congresso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación. 2014, Buenos Aires. *Anais*, ISBN: 978-84-7666-210-6, artículo 613, p. 1-23.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária de Finanças Públicas*, 150, p. 57-78, 2021.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista da Contabilidade da UFBA*, vol. 1, n. 1, set./dez., 2007.

SILVA, Alice Rocha da; SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. A influência do direito administrativo global no processo brasileiro de contratação pública à luz do princípio da transparência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 65-88, out., 2016.

TERESINA (Município). Portal da transparência. *Relatório de Execução Orçamentária 6º Bimestre: balanço orçamentário e execução das despesas por função e subfunção*. Teresina, 2021. Disponível em: <http://transparencia.teresina.pi.gov.br/bp/demonstrativosFiscais>. Acesso em: nov. 2022.

VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards Transparency in Finance and Governance. *SSRN*, Rochester, NY, set., 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.258978>. Acesso em: nov. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALVES, Samille Lima; COSTA, Sebastião Patrício Mendes da; MATOS, Deborah Dettmam. Transparência como dever de ser compreensível: os problemas dos portais da transparência das capitais brasileiras. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 113-143, abr./jun. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i92.1765.
