

**A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO
APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE
SERGIPE**

**THE ROLE OF EXTERNAL CONTROL IN IMPROVING
PUBLIC TRANSPARENCY OF MUNICIPAL
GOVERNMENTS IN THE STATE OF SERGIPE**

Renata Santos Lima

Universidade Federal de Sergipe
renatasantos0927@gmail.com
Brasil

Vanessa Reis Seixas Resende

Universidade Federal de Sergipe
vanessa.reis@academico.ufs.br
Brasil

Jussara Maria Moreno Jacintho

Universidade Federal de Sergipe
j.jacintho50@gmail.com
Brasil

Recebido: 25/03/2025 – Aprovado: 12/04/2026. Publicado Janeiro /2026
Processo de Avaliação: Double Blind Review.

RESUMO

A transparência pública é um princípio constitucional essencial para a fiscalização da Administração Pública, promovendo o controle social e o fortalecimento da democracia. Este estudo investiga a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe na fiscalização dos portais de transparência das 75 prefeituras municipais entre 2018 e 2022. A pesquisa, de caráter descritivo e qualitativo, baseou-se na análise de dados secundários obtidos no portal do TCE/SE. Os resultados indicam uma evolução progressiva nos níveis de transparência ao longo dos anos, evidenciando o impacto positivo do controle externo. No entanto, persistem deficiências na transparência ativa, especialmente na divulgação de despesas com diárias e passagens, descumprida por 90% das prefeituras em 2022. Conclui-se que a fiscalização contínua do TCE/SE contribui significativamente para uma transparência pública mais acessível e clara.

Palavras-chave: Transparência pública; Controle externo; Tribunal de contas; Gestão municipal; Administração pública.

ABSTRACT

Public transparency is an essential constitutional principle for the supervision of Public Administration, promoting social control and strengthening democracy. This study investigates the role of the Court of Auditors of the State of Sergipe in supervising the transparency portals of the 75 municipal governments between 2018 and 2022. The research, of a descriptive and qualitative nature, was based on the analysis of secondary data obtained from the TCE/SE portal. The results indicate a progressive evolution in transparency levels over the years, highlighting the positive impact of external control. However, deficiencies persist in active transparency, especially in the disclosure of daily expenses and tickets, which 90% of city halls failed to comply with in 2022. It is concluded that the continuous supervision of the TCE/SE contributes significantly to more accessible and clear public transparency.

Keywords: Public transparency; External control; Court of accounts; Municipal management; Public administration.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a atuação do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe na fiscalização da transparência pública, por meio da avaliação dos portais de transparência das prefeituras dos 75 municípios sergipanos, entre os anos de 2018 e 2022, sobretudo no que diz respeito à classificação dos níveis de transparência.

O problema que dirige este estudo consiste em analisar como se deu o comportamento dos níveis de transparência das prefeituras municipais do Estado de Sergipe entre 2018 e 2022, considerando os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. O método utilizado é de caráter indutivo, com utilização da pesquisa bibliográfica e a coleta de informações junto ao portal de transparência no sítio eletrônico do TCE/SE.

A transparência pública figura como um instrumento de grande relevância no controle na medida em que possibilita o acesso aos dados da gestão pública. Presente na Constituição

Federal de 1988 como um direito de caráter fundamental, a transparência está relacionada à divulgação dos atos da Administração Pública, tais como licitações, contratos, diárias e remuneração dos servidores públicos, sobretudo por intermédio da publicação de dados em tempo real, de forma clara, precisa e acessível à sociedade.

Nesse sentido, a transparência pública também está relacionada à qualidade e clareza da informação disponibilizada pelos entes públicos. Assim, não basta tornar públicos os atos da Administração Pública, é necessário informar de forma clara, precisa e acessível, de modo que seja possível fiscalizar, cobrar e até responsabilizar os entes públicos quando necessário. Segundo Fenner *et al.* (2022), a transparência pública é caracterizada pela disponibilização de todo o conteúdo relacionado às atividades da Administração Pública bem como dos seus respectivos órgãos e entidades, de forma integral, através de instrumentos que estejam ao alcance da sociedade, em tempo real, ressalvadas as informações protegidas sob o sigilo legal.

No Estado de Sergipe, a fiscalização dos portais de transparência foi deflagrada no ano de 2016, ganhando ainda mais reforços a partir do ano de 2018, com a edição da Resolução TCE/SE nº 311/2018, a qual classifica a qualidade do portal da transparência de acordo com os seguintes níveis: crítico, deficiente, satisfatório e elevado. Nesse sentido, a fiscalização dos portais ocorre de forma sistemática, por meio de ciclos anuais, que visam ao controle da divulgação e da disponibilidade das informações pelos agentes públicos.

O trabalho está dividido em duas seções que consistem em seus objetivos específicos. Na primeira parte é abordada a transparência pública sob a ótica do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. A segunda parte analisa o comportamento dos portais de transparência das 75 prefeituras municipais do Estado de Sergipe no período de 2018 a 2022, com ênfase nos dados relativos ao ano de 2022 que apresentou o melhor desempenho desde o início do ciclo de avaliações dos portais de transparência.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Transparência Pública e o Controle Externo

A transparência no âmbito da Administração Pública encontra fundamentação no princípio da publicidade, descrito no artigo 37, da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, o princípio basilar da publicidade está relacionado à divulgação de todos os atos praticados pela Administração Pública, ressalvados os que estão sob o sigilo protegido por lei.

Acerca do princípio da publicidade, destaca Carvalho (2017) que versa sobre pressupostos que obstam a prática de atos ocultos pela Administração Pública, a qual deve agir

de forma íntegra e cristalina, haja vista que a sua atuação está relacionada aos interesses dos cidadãos que, enquanto maiores interessados, devem ter acesso às informações pertinentes aos seus direitos.

Partindo desse pressuposto, a transparência é determinada como um princípio e, portanto, as informações de interesse público devem ser disponibilizadas por todos os entes da federação, seja por iniciativa própria (transparência ativa), ou ainda, em virtude de solicitação dos interessados (transparência passiva). Nesse contexto, a transparência figura como importante instrumento no fortalecimento da democracia, na medida em que estimula a probidade da aplicação dos recursos públicos e consequentemente atua na prevenção da corrupção, produzindo benefícios para toda a sociedade, inclusive fomentando a atuação do controle externo.

A transparência estimula a atuação dos indivíduos quanto à busca de informações das atividades da Administração Pública e possibilita o controle social, mediante a fiscalização dessas atividades por parte da sociedade. Nesse sentido, segundo Souza (2022), difundir a informação gera uma transformação social, a qual resulta em uma transformação comportamental não somente individual, como também de caráter coletivo.

A atividade de controle externo, por sua vez, encontra fundamento nos artigos 31, §1º, 70 e 71 da Constituição Federal de 1988. A esse respeito, a Carta Magna e as Constituições Estaduais atribuem a titularidade do controle externo ao Poder Legislativo, o qual será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas. Acerca da atuação do controle externo, destaca Viana (2019) que o controle externo no âmbito da Administração Pública é exercido por um órgão diferente do órgão responsável pela prática do ato analisado, com o intuito de assegurar a separação dos poderes prevista no artigo 2º da Constituição Federal.

Nesse contexto, cabe aos Tribunais de Contas atuar de forma sistemática com vistas ao pleno exercício do controle externo, valendo-se de todos os meios legalmente instituídos para este fim. Dentre eles, podemos citar a atualização fiscalizatória junto aos portais de transparência, regulamentados, inicialmente, através da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece informações relacionadas aos gastos e finanças públicas. Em seu artigo 48, há a determinação para ampla divulgação ao público dos documentos relacionados à transparência da gestão fiscal, inclusive por meio de meio eletrônico.

Ainda acerca da regulamentação legal, a transparência pública foi impulsionada com a edição das Leis nº 131/2009, que acrescentou dispositivos à LRF, e com a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI). Esta última regulamenta o direito de acesso à informação

como uma regra, deixando o sigilo à cargo da exceção. A esse respeito, importa destacar que a edição da LAI possibilita, inclusive, a potencialização de instrumentos de controle social no que tange à fiscalização do processo decisório de implementação das políticas públicas (Alves *et al.*, 2024).

Em observância às disposições legais acerca da transparência pública e do acesso à informação, os Tribunais de Contas devem atuar de forma contínua na fiscalização do cumprimento desses direitos bem como no zelo pela orientação dos jurisdicionados e um dos mecanismos mais utilizados nessa atribuição constitucional é a fiscalização dos portais de transparência.

2.2 A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Resolução TCE/SE nº 311/2018

A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o acesso à informação previsto nos artigos 5º, XXXIII, 37, §3º, II e 216, §2º, da Constituição Federal. A partir da leitura dos referidos artigos, é possível observar que o acesso à informação é um direito de todos, ressalvadas as informações sob sigilo, nos termos da lei, as quais devem ter caráter de exceção posto que a publicidade é o preceito geral, conforme dispõe o artigo 3º da LAI.

Frise-se, ainda, que o acesso à informação está elencado no rol dos direitos e garantias fundamentais, como um dever do Estado, tamanha a sua importância para a sociedade. Dessa forma, ensina Souza (2022) que o acesso à informação consiste em direito universal, uma vez que o acesso aos dados públicos é essencial para a garantia da democracia.

A LAI entrou em vigor no ano de 2011 e desde então figura como ferramenta imprescindível para o fortalecimento da democracia, não somente através da imposição de obrigatoriedade de prestação de informação pelas instituições públicas como também proporcionando o acesso a essas informações de forma direta pela própria sociedade, constituindo um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Ensinam Sousa *et al.* (2020) que a Lei nº 12.527/2011 surgiu para regulamentar o preceito constitucional que estabelece o acesso à informação como um direito fundamental, com vistas a amplificar a democracia deliberativa por meio da qual os cidadãos podem participar ativamente do controle dos gastos públicos ao exercer do direito de acesso à informação.

Em concomitância com a regulamentação trazida pela LAI, necessária se faz a adaptação do contexto organizacional, sobretudo tecnológico, das entidades públicas com vistas à efetivação do direito à informação, uma vez que a letra da lei sem a efetivação dos seus

preceitos não alcança o objetivo para a qual foi criada. Nesse sentido, assevera Souza (2022) que a disseminação da informação pressupõe a aplicação de investimentos em tecnologia e em capacitação de pessoal, bem como a inserção de recursos capazes de modificar a realidade organizacional.

Diante desse cenário, os portais de transparência se apresentam como uma das formas para concretizar os ditames da LAI na medida em que proporcionam o acesso rápido a informações dispostas em tempo real, a exemplo das licitações e contratos celebrados pelos entes públicos, remuneração dos servidores, índices e indicadores diversos, transferência de recursos, investimentos em políticas públicas, dentre outros.

Nesse contexto de viabilidade de acesso das informações para toda a sociedade, observamos a atuação contínua do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe ao fiscalizar mais de 200 portais de transparência sob a sua jurisdição. Segundo Maia (2021), no que diz respeito aos sistemas de controle, as Cortes de Contas devem privilegiar uma postura mais voltada para a orientação dos jurisdicionados com vistas a fomentar a promoção de ações que contribuam para a vida da sociedade.

Em 2016, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), participou de reunião da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), em Brasília. A Ação 1 da ENCCLA estabeleceu os critérios que seriam utilizados na avaliação da transparência dos sítios oficiais dos poderes e órgãos públicos, nas três esferas do governo.

O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe iniciou as avaliações dos portais de transparência no ano de 2016, seguindo a diretriz da ENCCLA, cujos critérios acima mencionados foram estruturados em uma métrica. À época, os municípios não possuíam portais de transparência ou estes disponibilizavam informações sem qualquer parâmetro e/ou sem acompanhamento de fiscalização.

O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, com o intuito de padronizar e regulamentar os critérios de fiscalização e avaliação do cumprimento da legislação da transparência, normatizou sobre a disponibilização de dados e informações nos portais de transparência das unidades jurisdicionadas, em 2018, por meio da publicação da Resolução nº 311.

Esta Resolução foi dividida em sete capítulos. O primeiro capítulo inicia com as disposições preliminares e apresentação de conceitos, tais como: sítio oficial, portal de transparência, matriz de fiscalização, transparência ativa, entre outros. O segundo capítulo destaca a transparência ativa, enfatizando que se trata de um conjunto de informações que devem estar disponíveis nos portais, independentemente de requerimentos e solicitações, sendo

elas, em especial: a estrutura organizacional, a receita, a despesa, licitações e contratos, relatórios e recursos humanos.

O terceiro capítulo se refere à transparência passiva, o qual aborda quais os meios para que o usuário obtenha informações de interesse público ou geral, sendo estas não disponibilizadas diretamente no portal de transparência. Os meios citados são: o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o Sistema eletrônico para recebimento e gerenciamento dos pedidos de acesso à informação (e - SIC) e a Ouvidoria.

As boas práticas de transparência foram inseridas no quarto capítulo, as quais formam o conjunto de medidas que facilitam os aspectos visuais, tecnológicos e de acessibilidade dos sítios oficiais e dos portais de transparência. O quinto capítulo explana de que forma se dará a fiscalização e a avaliação dos portais. Os últimos capítulos trazem os procedimentos de instrução processual e sanções e disposições finais.

Acerca da fiscalização, segundo a Resolução TCE/SE nº 311/2018, classifica-se a qualidade dos portais de transparência de acordo com os seguintes níveis de resultados: crítico (nota igual ou maior que 0 e menor ou igual a 3,9), deficiente (nota maior ou igual a 4 e menor ou igual a 6,9), satisfatório (nota maior ou igual a 7 e menor ou igual a 8,9) e elevado (nota maior ou igual a 9).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que tange ao objetivo, a pesquisa é classificada como descritiva, uma vez que descreve o comportamento dos portais de transparência das 75 prefeituras municipais do Estado de Sergipe. Trata-se de estudo de caráter indutivo, na medida em que parte dados particulares para a elaboração de conclusões de caráter geral (MARCONI, LAKATOS, 2017).

O processo de pesquisa utilizou a coleta de dados secundários, com a utilização de informações obtidas no portal de transparência junto ao sítio eletrônico do TCE/SE. Acerca da abordagem, trata-se de estudo qualitativo, haja vista que as pesquisadoras realizaram a observação, reflexão, investigação e interpretação dos dados (GIL, 2002), constantes nas matrizes de fiscalização presentes no portal de transparência do TCE/SE, em consonância com o disposto na Lei nº 12.527/2011. Frisa-se assim, a participação efetiva das pesquisadoras, com a realização pessoal da coleta e interpretação de dados (CRESWELL; CRESWELL, 2021).

Quanto aos procedimentos utilizados, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que as pesquisadoras tiveram contato com os materiais publicados acerca do tema, impressos e eletrônicos, tais como livros, artigos e sites, dissertações e teses (MARCONI, LAKATOS, 2017). Ressalte-se, ainda a coleta de informações junto ao portal de transparência

no sítio eletrônico do TCE/SE.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Após pesquisa no portal de transparência do TCE/SE (consultas > resultados de avaliações – portais >), buscou-se analisar o comportamento dos portais de transparência das 75 prefeituras municipais do Estado de Sergipe, no período dos anos de 2018 a 2022. Nesse sentido, vale frisar que este período foi selecionado em virtude do início da normatização do procedimento de avaliação dos portais de transparência pelo TCE/SE, por meio da Resolução TCE/SE nº 311/2018 e da alteração da matriz de fiscalização, no ano de 2022, pois a partir desse ano os portais passaram a ser avaliados de acordo com o método definido no Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP.

Destaca-se que este estudo focou na análise das matrizes de fiscalização publicadas pelo TCE/SE quando concluídas as avaliações dos portais de transparência das prefeituras municipais do Estado de Sergipe. Essas matrizes possuem critérios referentes à transparência ativa, passiva e boas práticas de transparência, conforme preconizados pela LAI e pela Resolução TCE/SE nº 311/2018, conforme quadros abaixo (Quadros 1, 2 e 3).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema de PMOs na administração pública surge com as práticas de gerencialismo e é interessante destacar que na análise individualizada somente dos PMOs o volume de artigos foi muito grande (3.706). A pesquisa sobre o tema de administração pública também retornou mais de 40.000 artigos, todavia quanto se juntam os temas a redução para somente 46 artigos demonstra uma baixa produção sobre o assunto. Neste sentido surge um campo ainda esquelético necessitando de preenchimentos para se manter de forma viva os conceitos e a evolução da ferramenta. Dada a importância de cada vez mais a Administração Pública ser voltada para a eficiência e eficácia em suas entregas dos produtos e serviços para a população, as funções de *PMOs* são peculiares e comprovadamente capazes de proporcionar melhores resultados com menor gasto.

Os achados produziram diversas lacunas que podem ser base para estudos futuros e pesquisas mais abrangentes ao tema, como a ampla produção de artigos somente relativos ao GRUPO DE PALAVRAS “A”, somados a ampla produção de artigos relativos ao GRUPO DE PALAVRAS “B”, com redução expressiva quando se forma a intercessão para PMOs na administração pública (AeB).

A abordagem temporal também se mostrou crescente tanto em relação à produção de artigos quanto nas citações, com picos a partir 2014 e ápice em 2021, o que comprova a atualidade e importância do assunto. As redes de produção científica com destaques em países como os EUA e a boa produção nacional, também foram analisadas trazendo resultados dentro do escopo da pesquisa capazes de gerarem análises mais profundas.

Por fim reconhecemos as limitações das amostras produzidas, sendo reservadas somente na base de dados da *Web of Science*, embora verificadas produções relevantes e estritamente relacionadas ao tema de PMOs na administração pública. Logicamente que outras bases de dados, inclusive as nacionais, poderiam ser relacionadas e incluir registros seguros e amplos em relação ao produto final. Existem limitações também relativas aos termos de pesquisa exclusivamente em inglês, tratando-se de linguagem recebida como universal da produção científica, mas logicamente excluído outros idiomas específicos como o próprio português.

O escopo do artigo foi uma análise sobre as premissas maiores, deixando as reduções a cargo de novos estudos e principalmente encorajando novas pesquisas frente ao pequeno grupo de produtos da amostra após a pesquisa. O processo desenhado, apesar de focar em um único banco de dados, também pode ser aplicado de forma mais ampla, conduzindo novos achados de artigos e principalmente redes de autores, dadas as análises realizadas pelos softwares relacionados. O intuito final era limitar as fronteiras globais sobre o tema de PMOs na administração pública e não exaurir o assunto, o que em nossa singela contribuição foi atingido.

Quadro 1 - Critérios Analisados – Transparência Ativa

Critérios Analisados	Respostas Possíveis	
1. SÍTIO OFICIAL		
1.1 A unidade jurisdicionada possui informações sobre Transparência na internet?	Sim	Não
1.2 O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão?	Sim	Não
2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL		
2.1 Apresenta informações sobre (de cada secretaria, órgão ou unidade descentralizada):		
2.1.1 Estrutura organizacional?	Sim	Não
2.1.2 Registro de competências?	Sim	Não
2.1.3 Identificação dos dirigentes das unidades?	Sim	Não
2.1.4 Endereço, telefone e horário de atendimento das unidades?	Sim	Não
2.1.5 Publica, de forma clara e nominal, a Legislação do Ente/Poder/Órgão (Lei Orgânica - Município (PM) Regimento (Câmara Municipal), Regimento (Poderes do Estado), Lei da Estrutura Administrativa, Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA). No caso da Administração Indireta, devem publicar Lei de Criação/Autorização, Estatuto ou Regimento e Lei de Estrutura Administrativa.	Sim	Não

**A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DAS
PREFEITURAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SERGIPE**

Renata Santos Lima, Vanessa Reis Seixas Resende e Jussara Maria Moreno Jacintho

3. RECEITA		
3.1 Há informações sobre a receita nos últimos 12 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado, permitindo a consulta dos valores mensais e acumulados. No caso das Câmaras Municipais, Secretarias de Estado e unidades similares devem apresentar notas explicativas contendo os repasses do Tesouro.	Sim	Não
4. DESPESA		
4.1 As despesas apresentam dados dos últimos 12 meses, contendo:		
4.1.1 Valor do empenho	Sim	Não
4.1.2 Valor da liquidação	Sim	Não
4.1.3 Valor do pagamento	Sim	Não
4.1.4 Favorecido	Sim	Não
4.2 Há divulgação em tempo real da Ordem Cronológica de pagamentos organizada por: Fonte de Recurso, Nº e data da NE, nome do credor, valor da liquidação e NF, vencimento e data do pagamento?	Sim	Não
4.3 Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido, constando data, destino, cargo, valores e motivo da viagem?	Sim	Não
4.4 Há registro dos repasses ou transferências de recursos financeiros, tais como, convênios, termos de parceria, colaboração, entre outros instrumentos? Notas explicativas devem esclarecer detalhes.	Sim	Não
5. LICITAÇÕES E CONTRATOS		
5.1 O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 12 meses?		
5.1.1 Modalidade	Sim	Não
5.1.2 Data	Sim	Não
5.1.3 Valor	Sim	Não
5.1.4 Número/ano do edital	Sim	Não
5.1.5 Objeto	Sim	Não
5.1.6 Íntegra dos editais de licitação	Sim	Não
5.1.7 Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	Sim	Não
5.1.8 Contratos na íntegra	Sim	Não
5.2 Apresenta relação das inexigibilidades	Sim	Não
6. RELATÓRIOS		
6.1 O site apresenta:		
6.1.1 As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	Sim	Não
6.1.2 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 12 meses?	Sim	Não
6.1.3 Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 12 meses?	Sim	Não
6.2 O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Sim	Não
7. RECURSOS HUMANOS		
7.1 Apresenta a estrutura de cargos, informando o número de cargos efetivos e comissionados, preenchidos e vagos?	Sim	Não
7.2 Divulga quadro remuneratório dos cargos efetivos, comissionados e eletivos, composto por todos os vencimentos básicos e/ou subsídios?	Sim	Não

**A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DAS
PREFEITURAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SERGIPE**

Renata Santos Lima, Vanessa Reis Seixas Resende e Jussara Maria Moreno Jacintho

7.3 Divulga folha de pagamento contendo servidores efetivos, ativos, detentores de cargos comissionados e funções de confiança, contratados e, quando for o caso, dos inativos, com indicação das datas de admissão, inativação e exoneração, com a denominação dos respectivos cargos, empregos e/ou funções, da carga horária semanal e da lotação? Obs.: É vedada a divulgação de descontos pessoais como empréstimos, pensões alimentícias e nomenclaturas similares quando da disponibilização da remuneração dos servidores (folha de pagamento).	Sim	Não
--	-----	-----

Fonte: Elaboração própria com base nos critérios da matriz de fiscalização do TCE/SE.

Quadro 2 - Critérios Analisados – Transparência Passiva

Critérios Analisados	Respostas Possíveis	
8. SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO/PESSOA JURÍDICA - SIC		
8.1 Funcionamento de SIC físico/presencial?	Sim	Não
8.2 Há indicação do órgão?	Sim	Não
8.3 Há indicação de endereço?	Sim	Não
8.4 Há indicação de telefone?	Sim	Não
8.5 Há indicação dos horários de funcionamento?	Sim	Não
9. SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO/PESSOA JURÍDICA e-SIC		
9.1 Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?		
9.2 Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Sim	Não
9.3 A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	Sim	Não
9.4 Proporciona a notificação via e-mail e/ou outro canal acerca da tramitação e da resposta à solicitação?	Sim	Não
9.5 Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Sim	Não
9.6 O Ente/Poder/Órgão dispõe de ouvidoria?	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria com base nos critérios da matriz de fiscalização do TCE/SE.

Quadro 3 - Critérios Analisados – Boas Práticas de Transparência

Critérios Analisados	Respostas Possíveis	
10. Há resposta a perguntas frequentes?	Sim	Não
11. Há mecanismo no site que garanta expressamente a segurança do sítio oficial (https)?	Sim	Não
12. Há informação sobre a data e a hora da última atualização de dados, a fim de atestar a atualização em tempo real das informações no site?	Sim	Não
13. Há informação sobre a quitação da folha de pagamento mensal, a partir do exercício financeiro de 2018, com dados referentes a unidade gestora, data e valores líquidos (conforme modelo indicado na Orientação Técnica).	Sim	Não
14. Permite a acessibilidade de conteúdo para pessoas portadoras de necessidades especiais tais como aumento da fonte e contraste?	Sim	Não
15. Existe plataforma de acesso ao diário oficial do Ente (município ou Estado) ou diário eletrônico do Poder/Órgão?	Sim	Não

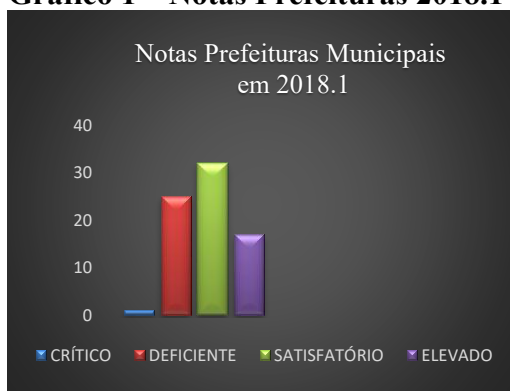
Fonte: Elaboração própria com base nos critérios da matriz de fiscalização do TCE/SE.

A partir dos dados expostos acima, é possível verificar que os critérios abordam desde

informações que englobam a estrutura organizacional das unidades jurisdicionadas até informações financeiras de interesse público e coletivo ou geral.

Inicialmente, é importante destacar que no ano de 2018 foram realizados dois ciclos de avaliação (Gráficos 1 e 2), com base no artigo 10 da Resolução TCE/SE nº 311/2018. A partir de 2019, os resultados dos índices de transparência passaram a ser divulgados uma vez por ano, de acordo com o artigo 2º da Resolução TCE/SE nº 333/2019 (Gráficos 3,4 5 e 6).

Gráfico 1 – Notas Prefeituras 2018.1



Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

Gráfico 2 – Notas Prefeituras 2018.2



Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

Com base nos dados dos gráficos acima expostos e analisando as métricas publicadas no portal de transparência do TCE/SE (consultas > resultados de avaliações – portais >), verificou-se no ciclo 2018.1 (Gráfico 1) que os portais de transparência atingiram os seguintes níveis: 1 prefeitura apresentou um nível crítico (nota igual ou maior que 0 e menor ou igual a 3,9), 25 prefeituras apresentaram nível deficiente (nota maior ou igual a 4 e menor ou igual a 6,9), 32 atingiram o nível satisfatório (nota maior ou igual a 7 e menor ou igual a 8,9), enquanto 17 alcançaram o nível elevado (nota maior ou igual a 9). A média geral deste ciclo ficou em 7,6 (nível satisfatório).

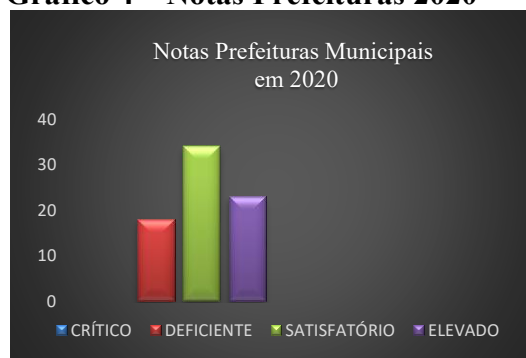
No que se refere ao segundo ciclo de 2018 (Gráfico 2), observa-se uma significativa evolução. Seguindo a mesma metodologia de análise anteriormente citada, constatou-se que nenhuma prefeitura obteve nível crítico e houve uma queda acentuada do número de prefeituras com nível de transparência deficiente, passando de 25 para 12. O nível satisfatório apresentou um aumento de cerca de 22% em relação ao ciclo anterior, perfazendo um total de 39 prefeituras neste nível. Por fim, quanto ao nível elevado, 24 prefeituras obtiveram notas acima de 9, o que equivale a um aumento de 41% em comparação com o ciclo 2018.1. A média geral deste ciclo ficou em 8,2 (nível satisfatório).

Gráfico 3 – Notas Prefeituras 2019



Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

Gráfico 4 – Notas Prefeituras 2020



Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

Os resultados das avaliações referentes ao ciclo de 2019 (Gráfico 3) apresentaram uma evolução acentuada em relação ao quantitativo de prefeituras que alcançaram o nível de transparência satisfatório, atingindo o número de 47 prefeituras. Este cenário representa 63% do total de prefeituras que compõem o Estado de Sergipe. Além disso, observou-se que apenas 1 prefeitura obteve nível crítico e 9, nível deficiente. Embora a média geral tenha ficado em 8,1, ainda representando um nível de transparência satisfatório, o quantitativo de prefeituras com nível de transparência elevado diminuiu de 24 para 18, uma queda equivalente a 33% em relação ao ciclo 2018.2 (Gráfico 2).

Em 2020 (Gráfico 4), a média geral do nível de transparência das prefeituras municipais ficou em 8,0. Todavia, destaca-se que, embora tenha ocorrido um aumento de 18 para 23 prefeituras com nível de transparência elevado, houve um aumento significativo de prefeituras com nível de transparência deficiente (9 para 18) e uma queda do nível satisfatório (47 para 34). Vale frisar que neste ano teve início a pandemia da COVID – 19.

Gráfico 5 – Notas Prefeituras 2021



Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

Gráfico 6 – Notas Prefeituras 2022



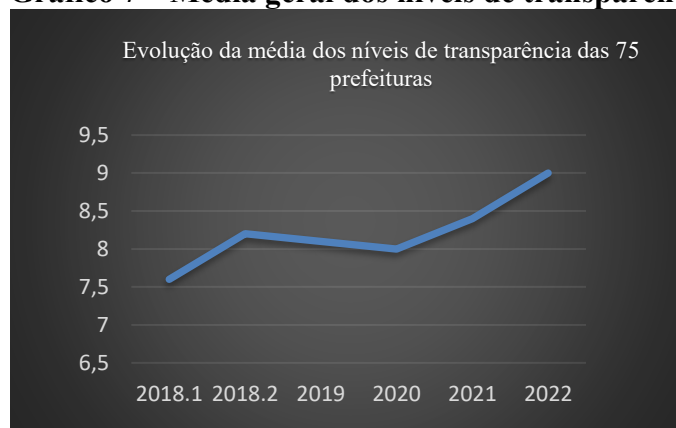
Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

O ciclo de 2021 (média geral 8,4) e o ciclo de 2022 (média geral 9,0) apresentaram os melhores resultados desde a normatização da avaliação dos portais de transparência com a Resolução TCE/SE nº 311/2018. Nesse período, não houve portal com nível de transparência crítico nos dois ciclos de avaliação. Verificou-se uma queda no nível deficiente, passando de 5

prefeituras em 2021 para nenhuma prefeitura no ano de 2022. Embora tenha diminuído o número de prefeituras com nível de transparência satisfatório (de 46 em 2021 para 29 em 2022), a evolução no nível de transparência elevado (nota maior ou igual a 9) se mostrou evidente com o aumento de 24 prefeituras no ciclo de 2021 para 46 prefeituras em 2022.

Partindo das análises acima descritas, o Gráfico 7 apresenta a evolução das médias gerais dos níveis de transparência das prefeituras dos municípios sergipanos entre os anos de 2018 e 2022 e demonstra o aprimoramento crescente da transparência pública, com a disponibilização devida de informações públicas, segundo os critérios da matriz de fiscalização.

Gráfico 7 – Média geral dos níveis de transparência



Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

A linha do tempo, acima destacada, demonstra que o ano de 2022 apresentou o melhor desempenho desde o início do ciclo de avaliações dos portais de transparência, não obtendo nenhuma prefeitura nível de transparência crítico e deficiente. Em contrapartida, 29 prefeituras obtiveram nível de transparência satisfatório e 46 alcançaram nível de transparência elevado.

Após análise das matrizes de fiscalização das 29 prefeituras que apresentaram nível de transparência satisfatório (nota maior ou igual a 7 e menor ou igual a 8,9) e com o intuito de averiguar as deficiências de cada prefeitura na disponibilização das informações dos dados a título de transparência ativa, foi realizada uma análise individual dos critérios descumpridos durante o ano de 2022, conforme Gráfico 8, apresentado abaixo.

Destaca-se que os itens que compõem a transparência ativa, conforme já exposto no Quadro 1, referem-se às informações que devem ser disponibilizadas de forma espontânea pelos órgãos públicos, razão pela qual foram selecionados para análise individual nesta pesquisa. Estes abordam dados referentes aos seguintes pontos avaliados: sítio oficial (ferramenta de busca), estrutura organizacional, receita, despesa, licitações e contratos, relatórios e recursos humanos.

No que diz respeito à disponibilização de informações pertinentes ao sítio oficial,

verificou-se que 2 prefeituras não pontuaram esse critério. Com relação à estrutura organizacional, apenas 1 prefeitura não apresentou as informações relativas ao registro de competências, enquanto 3 não disponibilizaram os dados referentes à legislação municipal. No que tange à receita, apenas 1 prefeitura não atendeu esse critério.

Quanto às informações relacionadas à despesa pública, 3 prefeituras não divulgaram em tempo real a ordem cronológica dos pagamentos realizados, 12 (41%) prefeituras não apresentaram os registros de repasses e transferências de recursos financeiros e 26 prefeituras, cerca de 90% (26/29) dos municípios, descumpriram o item referente à divulgação de diárias e passagens.

Acerca das licitações e contratos, verificou-se que 1 prefeitura não apresentou dados referentes à modalidade do procedimento licitatório, 1 prefeitura não publicou a data da licitação, 2 prefeituras não apresentaram dados relativos ao valor da licitação, 3 prefeituras não publicaram o número/ano do edital e 2 prefeituras não descreveram o objeto licitado. Ainda no quesito licitações e contratos, detectou-se que 5 prefeituras não apresentaram a íntegra dos editais, 7 prefeituras não publicaram o resultado (vencedor) do processo licitatório, 6 prefeituras não apresentaram os contratos de forma integral e 4 prefeituras não divulgaram a relação das inexigibilidades realizadas.

Quanto à análise do critério relatórios, 3 prefeituras não publicaram as prestações de contas do ano anterior (relatório de gestão), 5 prefeituras não apresentaram os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), 4 prefeituras não divulgaram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e 3 prefeituras não disponibilizaram a gravação de relatórios em diversos formatos (tais como planilhas e texto).

E por fim, quanto ao último item que compõe a transparência ativa, recursos humanos, 2 prefeituras não apresentaram a estrutura de cargos do seu quadro de pessoal, 5 prefeituras não divulgaram o quadro remuneratório dos cargos e 2 prefeituras não divulgaram a folha de pagamento de acordo com o critério exigido.

Logo, vale frisar que o ponto avaliado com maior índice de descumprimento foi a despesa, com destaque para as informações pertinentes à divulgação de diárias e passagens, equivalendo a 90% (26/29) das prefeituras que obtiveram nível de transparência satisfatório. Nesse sentido, necessária se faz a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas de forma mais consistente, com vistas a determinar o cumprimento da obrigatoriedade de publicação das informações exigidas na matriz de fiscalização, em especial às despesas relativas a diárias e passagens deferidas pelas prefeituras municipais.

Gráfico 8 – Itens descumpridos em 2022



Fonte: elaborado pelas autoras (2024)

Diante de todo o exposto, é possível observar que a avaliação constante dos portais de transparência das prefeituras municipais pelo TCE/SE, com base na normatização estabelecida pela Resolução TC/SE nº 311/2018, com vistas à padronização das informações que devem ser publicadas, resultou em números significativos e crescentes de prefeituras com níveis de transparência satisfatórios e elevados, confirmando que a atuação do controle externo é vital para o aprimoramento da transparência pública, o que incentiva e estimula também o controle social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei nº 12.527/2011, a transparência pública figura como um mecanismo relevante na instrumentalização do direito fundamental de acesso à informação. Nesse quesito, resta claro que a divulgação das informações pertinentes aos atos da Administração Pública, dentre os quais podemos destacar licitações, contratos, despesas com políticas públicas e remuneração dos servidores públicos, deve ocorrer de forma clara, precisa e acessível à população, com vistas a fomentar não somente a possibilidade de fiscalização e controle, mas, sobretudo, estimular a prática da gestão pública responsável e o fortalecimento da democracia.

Ainda na seara do controle, importa destacar a atuação dos Tribunais de Contas no exercício da atribuição constitucional em sede de controle externo, mediante a fiscalização dos portais de transparência e orientação das unidades jurisdicionadas. O Estado de Sergipe, levando-se em consideração as disposições constantes na CF/88, LRF, LAI e legislação interna da Corte de Contas, realiza ciclos anuais de fiscalização dos portais de transparência das prefeituras municipais desde o ano de 2016.

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou demonstrar o comportamento dos portais de

transparência das prefeituras municipais do Estado de Sergipe entre os anos de 2018 e 2022. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em materiais pertinentes à temática abordada bem como uma análise nas matrizes constantes no portal de transparência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe que resultou na apresentação de dados relacionados aos níveis de transparência que variam entre: crítico, deficiente, satisfatório e elevado.

Dessa forma, levando-se em consideração que o nível mínimo de transparência recomendado equivale a notas iguais ou superiores a 7, o que corresponde aos níveis satisfatório e elevado, é possível constatar que durante o período analisado houve uma variação do número de prefeituras que se enquadraram nessa condição. Assim, durante o ano de 2018, após a realização de dois ciclos de fiscalização, a média geral do nível de transparência passou de 7,6 para 8,2.

No ano de 2019, a média geral atingiu a nota 8,1. Já no ano de 2020, a média chegou a 8,0, destacando-se a deflagração da pandemia de COVID-19 neste ano. Já nos anos de 2021 e 2022, a média teve significativo crescimento, atingindo as notas de 8,4 e 9,0, respectivamente.

Em virtude de ter obtido o melhor resultado na avaliação dos portais de transparência, a pesquisa também apresentou as deficiências das 29 prefeituras que atingiram nível satisfatório, no ano de 2022, quanto à disponibilização das informações dos dados a título de transparência ativa. A partir dessa última análise, verificou-se que o ponto avaliado com maior índice de descumprimento foi a despesa, com destaque para as informações pertinentes à divulgação de diárias e passagens, equivalendo a 90% (26/29) das prefeituras que obtiveram nível de transparência satisfatório.

Diante do exposto, é possível constatar que a fiscalização contínua por parte do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe com base em métricas estabelecidas na legislação vigente, reflete em resultados positivos nos índices de transparência. Trata-se, portanto, de uma forma de estimular o controle social e o controle externo, colocando à disposição dos cidadãos como os recursos públicos estão sendo utilizados, ou seja, reforça a necessidade constitucional da prestação de contas à sociedade.

Por fim, recomenda-se para pesquisas futuras a análise individual dos demais critérios constantes nas matrizes dos portais de transparência com o intuito de averiguar as deficiências das prefeituras na disponibilização das informações dos dados a título de transparência passiva e boas práticas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. B.; BISPO, M. P. B. M.; OURO FILHO, A. M. A. (2024). Relação da transparência pública com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). *Revista Contemporânea*. V. 4. n. 4. 01-32, 2024. ISSN: 2447-0961. Disponível em <file:///C:/Users/Master/Downloads/Contempor%C3%A2nea+171.pdf>. Acesso em 26. maio.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). DF: Presidência da República [2024]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22. maio.2024.
- BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 26. maio.2024.
- BRASIL, Lei nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 26. maio.2024.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011– Lei de Acesso à Informação [2024]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12527.htm. Acesso em 25. maio.2024.
- CARVALHO, M. (2017). *Manual de direito administrativo*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Jus PODIVM.
- CRESWELL, J. D.; CRESWELL, J. W. (2021). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 5 ed. Porto Alegre: Penso.
- FENNER, V. U.; VISENTINI, M. S; SMOLSKI, F. M. S. (2022).Transparência pública municipal: análise das variáveis políticas e socioeconômicas determinantes. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, [S. l.], v. 19, n. 52. DOI: 10.5007/2175-8069.2022.e84420. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/84420>. Acesso em: 23 maio. 2024.
- GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. - São Paulo: Atlas.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. (2017). *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas.
- MAIA, L. G. E. G. (2021). *Contratações temporárias de excepcional interesse público: análise dos processos seletivos simplificados no Estado de Sergipe*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/SitePages/resultadoavaliacoes.aspx>. Acesso em 25. maio.2024.

- SOUSA, R. P. M.; DIAS, G. A.; SHINTAKU, M. (2020). Lei de Acesso à Informação e Repositórios Governamentais como instrumentos para um modelo aberto de governança. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, [S. l.], v. 25, p. 01–17. DOI: 10.5007/1518-2924.2020.e73599. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/73599>. Acesso em: 23 maio. 2024.
- SOUZA, P. V. N. C. S. (2022). *O termo de ajustamento de gestão como forma de tutela dos direitos sociais*. Belo Horizonte: Fórum conhecimento jurídico.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. Resolução n ° 311, de 17 de maio de 2018. Dispõe sobre a disponibilização de dados e informações nos Portais da Transparência das Unidades Jurisdicionadas e estabelece os procedimentos de fiscalização, avaliação e sanções pelo TCE/SE, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/SitePages/resultadoavaliacoes.aspx>. Acesso em 25. maio.2024.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. Resolução n ° 333, de 7 de novembro de 2019. Altera a Resolução TCE/SE n° 311/2018 e aprova o Manual de Auditoria que estabelece os procedimentos de fiscalização dos Portais de Transparência das Unidades Jurisdicionadas pelo TCE/SE, e dá outras providências. Disponível em:
- VIANA, I. (2019). *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.