

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE DOS
ÍNDICES E PRÁTICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO AGRESTE,
ALAGOAS**

**PUBLIC TRANSPARENCY AND EXTERNAL CONTROL: AN ANALYSIS OF
INDICES AND PRACTICES IN THE METROPOLITAN REGION OF AGRESTE,
ALAGOAS**

**TRANSPARENCIA PÚBLICA Y CONTROL EXTERNO: UN ANÁLISIS DE LOS
ÍNDICES Y LAS PRÁCTICAS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DEL
AGRESTE, ALAGOAS**

RESUMO

A transparência pública é fundamental para a consolidação da democracia e para a promoção de uma gestão pública ética e eficiente. Este artigo analisa as práticas de transparência dos municípios da Região Metropolitana do Agreste, em Alagoas, à luz das exigências legais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa, foram analisados os portais de transparência municipais, com foco na conformidade ao artigo 48 da LRF, e os índices de transparência ativa apurados pelo Radar da Transparência Pública nos anos de 2022, 2023 e 2024. Os resultados revelaram desafios significativos, incluindo baixa conformidade com instrumentos de transparência fiscal, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), além de uma tendência de queda nos índices de transparência ativa. Apesar de avanços pontuais, como a alta adesão ao Plano Plurianual (PPA), os dados evidenciam fragilidades relacionadas à padronização, acessibilidade e atualização das informações. A análise também destacou o papel do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTTP) na padronização e avaliação das

75

¹ Renato Alexandrino Monteiro dos Santos é bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), pós-graduado em Contabilidade Pública pela Faculdade Única de Ipatinga e mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

² Raiane Souza Taveira é bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), especialista em Inovação na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) e mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

práticas de transparência, promovendo uma cultura de *accountability* nos municípios. Conclui-se que, para superar as lacunas identificadas, é necessário o fortalecimento das políticas de transparência, a adoção de tecnologias avançadas, a capacitação contínua dos gestores e a intensificação das ações de fiscalização pelos Tribunais de Contas. Tais medidas são indispensáveis para consolidar a transparência como um direito fundamental, promovendo a confiança pública e a eficiência administrativa na gestão municipal.

Palavras-chave: Transparência pública, Controle externo, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação, Portais de Transparência, Programa Nacional de Transparência Pública.

ABSTRACT

Public transparency is fundamental for the consolidation of democracy and the promotion of ethical and efficient public management. This article analyzes the transparency practices of municipalities in the Metropolitan Region of Agreste, Alagoas, in light of the legal requirements established by the Fiscal Responsibility Law (LRF) and the Access to Information Law (LAI). Using a qualitative and quantitative approach, municipal transparency portals were examined with a focus on compliance with Article 48 of the LRF, along with the active transparency indices measured by the Radar da Transparência Pública for the years 2022, 2023, and 2024. The results revealed significant challenges, including low compliance with fiscal transparency instruments such as the Summary Budget Execution Report (RREO) and the Fiscal Management Report (RGF), as well as a downward trend in active transparency indices. Despite specific advances, such as high adherence to the Multi-Year Plan (PPA), the data highlighted weaknesses related to standardization, accessibility, and the timely updating of information. The analysis also underscored the role of the National Program for Public Transparency (PNTP) in standardizing and evaluating transparency practices, fostering a culture of accountability in municipalities. It is concluded that overcoming the identified gaps requires strengthening transparency policies, adopting advanced technologies, providing continuous training for managers, and intensifying oversight actions by the Courts of Accounts. These measures are essential to consolidate transparency as a fundamental right, enhancing public trust and administrative efficiency in municipal management.

Keywords: Public Transparency, External Control, Fiscal Responsibility Law, Access to Information Law, Transparency Portals, National Program for Public Transparency.

RESUMEN

La transparencia pública es fundamental para la consolidación de la democracia y para la promoción de una gestión pública ética y eficiente. Este artículo analiza las prácticas de transparencia de los municipios de la Región Metropolitana del Agreste, en el estado de Alagoas, a la luz de las exigencias legales establecidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y por la Ley de Acceso a la Información (LAI). Mediante un enfoque cualitativo y cuantitativo, se analizaron los portales municipales de transparencia, con énfasis en la conformidad con el artículo 48 de la LRF, así como los índices de transparencia activa calculados por el Radar de la Transparencia Pública en los años 2022, 2023 y 2024. Los resultados revelaron desafíos significativos, incluyendo un bajo nivel de cumplimiento de los instrumentos de transparencia fiscal, tales como el Informe Resumido de Ejecución Presupuestaria (RREO) y el Informe de Gestión Fiscal (RGF), además de una tendencia a la disminución de los índices de transparencia activa. A pesar de avances puntuales, como la elevada adhesión al Plan Plurianual (PPA), los datos evidencian fragilidades relacionadas con la estandarización, la accesibilidad y la actualización de la información. El análisis también destacó el papel del Programa Nacional de Transparencia Pública (PNTP) en la estandarización y evaluación de las prácticas de transparencia, promoviendo una cultura de rendición de cuentas (accountability) en los municipios. Se concluye que, para superar las brechas identificadas, es necesario fortalecer las políticas de transparencia, adoptar tecnologías avanzadas, promover la capacitación continua de los gestores y reforzar las acciones de fiscalización por parte de los Tribunales de Cuentas. Tales medidas son indispensables para consolidar la transparencia como un derecho fundamental, promoviendo la confianza pública y la eficiencia administrativa en la gestión municipal.

Palabras clave: Transparencia pública, Control externo, Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley de Acceso a la Información, Portales de Transparencia, Programa Nacional de Transparencia Pública.

1 INTRODUÇÃO

A transparência pública tem sido amplamente reconhecida como um elemento indispensável para a consolidação da democracia e a promoção de uma gestão pública ética e eficiente. No contexto brasileiro, esse princípio é consagrado pela Constituição Federal de 1988, que estabelece a publicidade como um dos pilares da administração pública, reforçando o direito de acesso à informação como instrumento essencial para a participação cidadã e o controle social. A transparência, portanto, não se limita à simples disponibilização de informações, mas envolve a garantia de que essas sejam acessíveis, compreensíveis e úteis para a sociedade.

Os avanços normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI), trouxeram contribuições significativas ao estabelecer mecanismos concretos para a disseminação de dados públicos. O fortalecimento desses instrumentos foi acompanhado pela implementação de plataformas digitais, como os Portais de Transparência, que visam assegurar o cumprimento do dever de publicidade pelos entes governamentais. Contudo, desafios persistem, especialmente no que diz respeito à padronização dos dados, à linguagem técnica utilizada e à falta de atualização em tempo real.

Nesse cenário, o papel do Controle Externo, exercido principalmente pelos Tribunais de Contas, destaca-se como mecanismo essencial para a promoção da transparência ativa e para o monitoramento das práticas de gestão pública. A implementação de iniciativas como o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTTP) representa um esforço coordenado para padronizar, avaliar e fomentar a transparência nos diversos níveis de governo, contribuindo para a redução de assimetrias informacionais e para o fortalecimento da *accountability*.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as práticas de transparência pública nos municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste, em Alagoas, com foco na conformidade com as exigências do artigo 48 da LRF e na avaliação dos índices de transparência ativa apurados por meio do Radar da

Transparência Pública. A escolha dessa região é justificada pela sua relevância estratégica e pelas características administrativas e socioeconômicas semelhantes entre os municípios que a compõem, o que permite uma análise contextualizada e a identificação de boas práticas e oportunidades de melhoria.

Assim, este estudo busca contribuir para o debate acadêmico e a formulação de políticas públicas voltadas para o aprimoramento da gestão pública, consolidando a transparência como um direito fundamental e uma ferramenta indispensável para o desenvolvimento sustentável e a participação cidadã.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transparência Pública e Controle Externo

A transparência pública é reconhecida como um dos pilares essenciais para a efetivação da democracia e para a promoção de uma gestão pública eficiente e ética. Nesse contexto, o Controle Externo desempenha um papel central ao assegurar a publicidade e a acessibilidade das informações públicas, em conformidade com a legislação brasileira e os entendimentos doutrinários.

No Brasil, o Controle Externo é exercido principalmente pelos Tribunais de Contas, em articulação com o Poder Legislativo, conforme disposto no artigo 71 da Constituição Federal de 1988.

Para José Afonso da Silva (2009), o Controle Externo reflete a manifestação do poder fiscalizador da sociedade, por meio de órgãos técnicos e autônomos, que verificam a legalidade, legitimidade, economicidade e moralidade dos atos da administração pública. De acordo com Carvalho Filho (2021), essa fiscalização não se limita ao exame formal da gestão financeira, mas também assegura que os gestores públicos cumpram os princípios constitucionais, especialmente o da publicidade, essencial para a transparência.

A transparência pública está fundamentada no art. 5º, inciso XXXIII, e no art. 37, caput, da Constituição Federal, que garantem o direito de acesso à informação e impõem o dever de publicidade aos atos administrativos. Esse princípio foi

aprofundado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que obriga os órgãos públicos a disponibilizar informações de interesse coletivo, fortalecendo a *accountability*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000) também trouxe avanços ao integrar a transparência às obrigações de gestão fiscal. O artigo 48 da LRF dispõe que a transparência deve ser assegurada pela ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, de instrumentos de planejamento e execução orçamentária, tais como planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas, relatórios de gestão fiscal e incentivos fiscais concedidos. O parágrafo único do mesmo artigo reforça que a transparência inclui a adoção de sistemas integrados de administração financeira e controle, além da disponibilização pública dos dados em tempo real.

Carlos Ari Sundfeld (2017) destaca que a transparência é uma condição para a cidadania ativa e o controle social, permitindo a participação popular nos processos decisórios e no acompanhamento das políticas públicas. O Controle Externo contribui significativamente para o fortalecimento da transparência pública ao exigir a prestação de contas dos gestores, fiscalizar o cumprimento da legislação e assegurar a ampla divulgação das informações. Alexandre de Moraes (2020) aponta que a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas promove um ambiente de gestão responsável e informada, inibindo a opacidade e os desvios éticos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reforça a importância do Controle Externo como mecanismo de garantia do princípio da publicidade. No julgamento da ADPF 485, o STF decidiu pela obrigatoriedade de divulgação dos salários de servidores públicos, reconhecendo que a transparência contribui para o combate à corrupção e para o controle social efetivo.

O art. 59 da LRF atribui ao Controle Externo, especialmente aos Tribunais de Contas, a função de identificar irregularidades e recomendar medidas corretivas. As ações de fiscalização asseguram o cumprimento das disposições sobre transparência,

protegendo o interesse público. Segundo Marçal Justen Filho (2016), a transparência induz comportamentos mais éticos e eficientes por parte dos agentes públicos, uma vez que as informações se tornam passíveis de escrutínio público.

Nesse sentido, o controle externo, especialmente exercido pelos Tribunais de Contas, desempenha papel essencial no monitoramento da gestão municipal e na correção de irregularidades. Esses órgãos de controle são determinantes para garantir que os gestores públicos cumpram suas obrigações legais, incluindo a manutenção de portais de transparência que possibilitem o livre acesso às informações sobre receitas, despesas e outros atos administrativos.

Os Tribunais de Contas, tanto em nível federal quanto estadual, também avaliam a transparência ativa, que consiste na publicação proativa de informações públicas, como dados sobre receitas, despesas, contratos e licitações. Essas exigências são regulamentadas pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que obrigam os entes públicos a divulgar informações de forma acessível e atualizada nos portais de transparência.

Ademais, os Tribunais de Contas promovem avaliações regulares dos portais de transparência municipais, como parte de iniciativas como o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTTP). Instituído em 2022, o PNTTP é coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e conta com a participação de diversas instituições de controle, como o Instituto Rui Barbosa (IRB) e o Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci).

Sua criação foi formalizada pelo Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03/2022, permitindo ações coordenadas para o aprimoramento da transparência pública em todas as esferas de governo (ATRICON, 2024).

O PNTTP visa promover uma gestão pública eficiente, garantir o acesso à informação e fomentar a cidadania ativa. Seus principais objetivos incluem a padronização de critérios de transparência, alinhados à legislação e melhores práticas nacionais e internacionais, a avaliação periódica dos níveis de transparência de

órgãos públicos, a concessão do Selo de Qualidade em Transparência Pública e a divulgação dos resultados pelo portal Radar da Transparência Pública. Desde sua criação, o PNTP tem desempenhado um papel crucial na consolidação de uma cultura de transparência no setor público brasileiro, contribuindo para a redução das assimetrias informacionais e promovendo a *accountability*. A edição mais recente incorporou novos critérios e uma metodologia atualizada, consolidando o programa como referência para órgãos de controle e gestores públicos em todo o país (MENDES, 2020; ATRICON, 2024).

2.2 Portal da Transparência

O Portal da Transparência constitui uma ferramenta essencial no arcabouço jurídico-administrativo brasileiro, sendo concebido para promover a publicidade e o acesso à informação pública, em conformidade com os princípios constitucionais da transparência e da publicidade. Este instrumento tem como objetivo garantir a participação social na fiscalização da gestão pública, consolidando a *accountability* e fortalecendo a democracia.

O direito à transparência encontra amparo no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, que assegura o acesso às informações públicas, bem como no art. 37, caput, que estabelece a publicidade como um dos princípios basilares da administração pública. O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000) reforçou essa prerrogativa ao exigir a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, dos instrumentos de gestão fiscal, conforme disposto em seu art. 48.

Adicionalmente, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) consolidou o direito de acesso à informação como uma norma geral, regulamentando procedimentos e impondo aos órgãos públicos a obrigação de divulgar dados de interesse coletivo ou geral, preferencialmente em formato eletrônico e acessível.

O Portal da Transparência é uma plataforma digital onde os órgãos e entidades públicas disponibilizam informações sobre receitas, despesas, programas, ações, contratos e outros dados relacionados à gestão pública. Sua relevância está diretamente vinculada à promoção da *accountability*, conceito amplamente discutido por Carlos Ari Sundfeld (2017), que o define como o conjunto de mecanismos que permite aos cidadãos exigir justificativas e responsabilidades dos gestores públicos.

Para Marçal Justen Filho (2016), o Portal da Transparência é um reflexo da "transparência ativa", modalidade em que o próprio ente público se antecipa ao interesse da sociedade, disponibilizando informações de forma proativa e sistemática, sem a necessidade de requisições individuais. Tal postura não apenas atende aos requisitos legais, mas também contribui para a construção de uma gestão pública eficiente e ética.

O papel do Portal da Transparência também foi amplamente reconhecido na jurisprudência brasileira. No julgamento da ADPF 485, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a publicidade de informações, como os salários de servidores públicos, essencial para garantir o controle social e combater a corrupção. A decisão enfatizou que a transparência pública deve ser interpretada como um direito fundamental, inerente ao Estado Democrático de Direito.

Além disso, os Tribunais de Contas, em sua função de órgãos de controle externo, têm desempenhado um papel crucial na fiscalização do cumprimento das obrigações de transparência. A Resolução nº 09/2018, do Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, detalha critérios técnicos para avaliação dos Portais da Transparência, incluindo acessibilidade, atualização e completude das informações.

Embora os Portais da Transparência tenham avançado significativamente na promoção da publicidade e do controle social, desafios ainda persistem. A falta de padronização dos dados, a linguagem técnica de difícil compreensão para o público leigo e a ausência de dados em tempo real são obstáculos recorrentes. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), a eficiência dos Portais da Transparência

depende de três fatores principais: clareza, acessibilidade e confiabilidade das informações.

Para superar esses desafios, a adoção de tecnologias mais avançadas, como inteligência artificial e visualizações interativas de dados, tem sido recomendada. Além disso, o fortalecimento da cultura da transparência nas organizações públicas é essencial para garantir que os Portais da Transparência sejam utilizados de forma eficaz.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como documental e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando a análise documental como principal ferramenta para fundamentar os resultados obtidos. A dimensão qualitativa permitiu uma investigação aprofundada dos processos e práticas relacionados à transparência pública nos municípios estudados, assegurando uma compreensão detalhada das dinâmicas administrativas e legais envolvidas.

Na primeira etapa, foi realizada uma análise documental nos portais da transparência dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste, com o objetivo principal de verificar se esses entes federativos atendiam às exigências do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este artigo estabelece a obrigatoriedade de ampla transparência na gestão fiscal, com a divulgação de informações financeiras e orçamentárias de forma acessível e compreensível para a sociedade.

O processo investigativo incluiu a verificação de dados relacionados à execução orçamentária, gestão de receitas e despesas, contratos administrativos, processos licitatórios e outros elementos especificados na legislação. A checagem dos portais para essa etapa foi realizada em outubro de 2024.

Na dimensão quantitativa, foram consultados os índices de transparência pública dos municípios da região, apurados nos anos de 2022, 2023 e 2024, disponíveis na plataforma eletrônica Radar da Transparência Pública. Essa

ferramenta, de amplo alcance e acessibilidade, divulga os índices de transparência ativa de poderes e órgãos públicos em todo o território nacional, com base em levantamentos realizados pelos Tribunais de Contas em parceria com os controladores internos das unidades gestoras avaliadas.

A utilização desse recurso possibilitou uma visão ampliada e contextualizada das práticas de transparência pública adotadas pelos municípios estudados. Esses dados foram examinados por meio de estatística descritiva, com comparação dos índices e de suas variações ao longo dos três ciclos, articulando-se os resultados numéricos à interpretação documental e normativa desenvolvida na etapa qualitativa.

A Região Metropolitana do Agreste, delimitada para esta pesquisa, é a segunda região metropolitana do estado de Alagoas. Criada em 1º de dezembro de 2009 pela Lei Complementar nº 27/2009, a região é composta por Arapiraca e outros 19 municípios: Belém, Campo Grande, Coité do Noia, Craíbas, Estrela de Alagoas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Junqueiro, Jaramataia, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Olho d'Água Grande, Palmeira dos Índios, São Brás, São Sebastião, Tanque d'Arca, Taquarana e Traipu. Essa delimitação geográfica foi essencial para garantir uma análise contextualizada, considerando as semelhanças administrativas e socioeconômicas que caracterizam os municípios da região.

A escolha da Região Metropolitana do Agreste também foi estratégica para identificar desafios específicos e oportunidades de melhoria nas práticas de transparência pública. A análise dessa área permitiu a elaboração de subsídios relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e adaptadas às necessidades locais, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública na região. Além disso, a homogeneidade dos municípios estudados favoreceu uma avaliação mais precisa e contextualizada, possibilitando insights relevantes para a consolidação de boas práticas de governança e prestação de contas.

4 ANÁLISE E RESULTADOS

4.1 Cumprimento do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal

O artigo 48 da LRF, Lei Complementar nº 101/2000, estabelece que a transparência da gestão fiscal deve ser assegurada mediante ampla divulgação, em tempo real, de informações sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de relatórios financeiros e dados sobre a execução orçamentária e fiscal. Os resultados da análise apontam para desafios significativos no cumprimento dessas exigências legais.

Tabela 1 – Análise do Cumprimento do artigo 48 da LRF

Instrumentos de Transparência	Quantidade de Municípios que cumprem	A.H
Plano Plurianual (PPA)	16	80 %
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	09	45 %
Lei Orçamentária Anual (LOA)	08	40 %
Prestações de Contas e o respectivo Parecer Prévio	06	30 %
Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e versões simplificadas desse documento	03	15 %
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e versões simplificadas desse documento	04	20 %
Informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real	07	35 %
Folha de pagamento de pessoal	05	25 %

Fonte: Elaborada pelos autores

A Tabela 1 apresenta a avaliação do cumprimento do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos municípios da Região Metropolitana do Agreste de Alagoas, considerando a disponibilização de instrumentos essenciais de transparência fiscal. Foram analisados os portais da transparência do Poder Executivo de cada município, buscando verificar o nível de adequação aos dispositivos legais.

Para que um município fosse considerado em conformidade com o artigo 48, não bastou a mera presença do arquivo no portal: o respectivo instrumento deveria estar disponível e devidamente atualizado para o exercício ou período vigente aplicável no momento da checagem.

O PPA foi o instrumento com maior índice de conformidade, sendo cumprido por 16 municípios (80%). Esse resultado reflete o reconhecimento, por parte da maioria dos municípios, da importância do planejamento estratégico de médio prazo para a gestão pública. Segundo Di Pietro (2022), o PPA é um dos pilares do planejamento governamental, pois consolida objetivos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social.

Apenas 9 municípios (45%) cumprem as exigências relacionadas à LDO. Embora represente um percentual significativo, o resultado indica que mais da metade dos municípios ainda apresenta dificuldades na elaboração ou divulgação desse instrumento. A LDO, conforme estabelecido pela LRF, é essencial para alinhar as metas fiscais com a execução orçamentária anual.

Cumprida por 8 municípios (40%), a LOA apresenta ligeira redução em relação à LDO. Este instrumento, segundo Mendes (2020), traduz as escolhas políticas em ações governamentais, detalhando as receitas e despesas previstas para o exercício financeiro.

Apenas 6 municípios (30%) atenderam à exigência de prestações de contas e parecer prévio. Este índice evidencia fragilidades na articulação com os Tribunais de Contas e na transparência ativa, dificultando o controle social sobre a execução das contas públicas.

O RREO, exigido pelo artigo 53 da LRF, foi cumprido por apenas 3 municípios (15%). Este instrumento, de publicação obrigatória bimestral, é essencial para monitorar a execução orçamentária ao longo do exercício fiscal, possibilitando ajustes e correções necessárias. Apenas 4 municípios (20%) cumpriram a exigência relativa ao RGF. Este relatório, previsto nos artigos 54 e 55 da LRF, é fundamental

para garantir o cumprimento dos limites fiscais, como os relativos a despesas com pessoal e endividamento público.

Apenas 7 municípios (35%) disponibilizaram informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real. A transparência ativa, conforme Di Pietro (2022), exige a adoção de ferramentas tecnológicas que permitam o acesso contínuo da sociedade a dados atualizados, fortalecendo a *accountability*. O índice de cumprimento foi de 25% (5 municípios) para a divulgação da folha de pagamento de pessoal, indicando lacunas significativas na divulgação das despesas com pessoal, que representam uma parcela relevante dos gastos públicos e estão sujeitas a limites legais conforme a LRF.

Os resultados evidenciam que, embora alguns municípios demonstrem avanços em instrumentos como o PPA, a maioria enfrenta desafios significativos para alcançar a plena conformidade com as exigências da LRF. Conforme Mendes (2020), a transparência é um elemento indispensável ao Estado Democrático de Direito, pois fortalece o controle social, fomenta a confiança nas instituições públicas e contribui para a efetividade da gestão pública.

A análise dos municípios da Região Metropolitana do Agreste de Alagoas, criada pela Lei Complementar nº 27/2009, é particularmente relevante, pois abrange municípios com características socioeconômicas similares, permitindo uma avaliação contextualizada das práticas de transparência. A baixa adesão a instrumentos como o RREO e o RGF pode ser atribuída à insuficiência de capacitação técnica, limitações financeiras ou, em alguns casos, à falta de priorização política para o cumprimento das normas de transparência.

A análise realizada nos municípios da Região Metropolitana do Agreste evidencia que, embora haja esforços em áreas como o PPA, muitos instrumentos essenciais permanecem negligenciados. Para superar essas lacunas, recomenda-se o fortalecimento dos controles internos, maior investimento em tecnologia da informação e a capacitação continuada dos gestores públicos, visando o

cumprimento pleno das normas legais e a promoção de uma gestão fiscal transparente e eficiente.

4.2 Índices de transparência pública dos municípios

Os índices de transparência analisados foram consultados no Radar da Transparência Pública, uma ferramenta eletrônica acessível pela internet que, ao mesmo tempo, divulga os índices de transparência ativa de Poderes e órgãos públicos de todo o país, apurados nos levantamentos realizados pelos Tribunais de Contas com o apoio dos controladores internos das unidades avaliadas.

Por meio de ação coordenada pela Atricon – em parceria e com o apoio dos Poderes ou órgãos já mencionados – o Sistema Tribunais de Contas realiza, periodicamente, o levantamento nacional da transparência pública em seus próprios portais de transparência e dos seus jurisdicionados. Isso ocorre por meio da verificação do adequado cumprimento da transparência ativa – isto é, aquela por meio da qual se disponibilizam dados de forma espontânea, sem demanda – das informações exigidas nos diversos instrumentos normativos de amplitude nacional, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Acesso à Informação (LAI).

A depender do índice de transparência alcançado, os portais são classificados nas categorias diamante, ouro, prata, elevado, intermediário, básico, inicial ou inexistente. Essa classificação foi estabelecida com o objetivo de fomentar a transparência e estimular o aprimoramento dos portais. A fim de reconhecer os melhores resultados, são concedidos selos de transparência pública para os órgãos que – após a validação das avaliações dos controladores internos pelos Tribunais de Contas – se destacarem no quesito transparência, atendendo os requisitos para os níveis diamante, ouro e prata, conforme figura abaixo.

Tabela 2 – Classificação dos níveis de transparência dos portais públicos segundo o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP)

Faixa de Transparência	Nível mínimo de Transparência	Requisito adicional
Diamante	Entre 95% e 100%	100% dos critérios essenciais
Ouro	Entre 85% e 94%	100% dos critérios essenciais
Prata	Entre 75% e 84%	100% dos critérios essenciais
Elevado	Entre 75% e 100%	Menos de 100% dos critérios essenciais
Intermediário	Entre 50% e 74%	-
Básico	Entre 30% e 49%	-
Inicial	Entre 1% e 29%	-
Inexistente	0%	-

Fonte: Cartilha acesso à informação na prática

Os dados apresentam os índices de transparência pública de municípios da Região Metropolitana do Agreste de Alagoas nos anos de 2022, 2023 e 2024. Esses índices refletem o cumprimento das obrigações de transparência pelos municípios, incluindo a divulgação de informações fiscais e administrativas, conforme exige o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A análise revela tendências preocupantes de queda significativa na transparência ao longo dos três anos avaliados.

Tabela 3 – Índices de transparência pública dos municípios

Município	2022	2023	2024
Arapiraca	88,85	71,84	63,13
Campo Grande	76,95	23,29	0,00
Coité do Noia	80,30	0,00	0,00
Craíbas	80,67	69,16	46,66
Feira Grande	0,00	26,18	22,86
Girau do Ponciano	83,27	0,00	0,00
Igaci	54,65	67,49	37,75
Junqueiro	89,59	73,45	60,30
Lagoa da Canoa	61,34	63,72	0,00

Limoeiro de Anadia	80,67	0,00	46,15
Olho d'Água Grande	76,21	38,17	0,00
São Sebastião	87,73	34,32	20,35
Taquarana	82,90	67,87	25,20
Traipu	89,59	35,47	51,76
Palmeira dos Índios	90,33	0,00	0,00
Estrela de Alagoas	92,94	64,35	35,32
Belém	77,32	38,25	63,02
Tanque d'Arca	53,90	83,69	53,20
São Brás	92,94	60,57	30,98
Jaramataia	0,00	60,57	0,00

Fonte: PNTP

A maioria dos municípios apresentou uma queda acentuada nos índices de transparência entre 2022 e 2024. Por exemplo, Arapiraca, que registrou 88,85 em 2022, caiu para 71,84 em 2023 e para 63,13 em 2024. Esse padrão de declínio é observado em municípios como Junqueiro, que passou de 89,59 em 2022 para 73,45 em 2023 e 60,30 em 2024, e Taquarana, que foi de 82,90 em 2022 para 67,87 em 2023 e 25,20 em 2024.

Alguns municípios, como Campo Grande e Coité do Noia, apresentaram quedas abruptas, chegando a 0,00 em 2024. Esse resultado, contudo, não permite concluir, isoladamente, pela inoperância do portal, pois a ausência de autoavaliação da unidade gestora no ciclo do PNTP também resulta em índice zero. Girau do Ponciano e Palmeira dos Índios também registraram 0,00 em 2023 e 2024.

Um ponto positivo é observado em municípios como Igaci, que passou de 54,65 em 2022 para 67,49 em 2023, embora tenha apresentado uma queda para 37,75 em 2024. Tanque d'Arca registrou um aumento significativo de 53,90 em 2022 para 83,69 em 2023, mas caiu para 53,20 em 2024.

Alguns municípios, como Feira Grande e Jaramataia, apresentaram índices consistentemente baixos ao longo dos anos. Feira Grande, por exemplo, começou

com 0,00 em 2022, subindo para 26,18 em 2023, mas caiu novamente para 22,86 em 2024. Jaramataia não ultrapassou 60,57 em 2023 e caiu para 0,00 em 2024.

A análise dos dados aponta para desafios estruturais e institucionais enfrentados pelos municípios na manutenção da transparência pública. A queda nos índices pode estar relacionada a fatores como falta de continuidade administrativa, ausência de investimentos em sistemas de transparência e falhas nos controles internos. Nos casos em que o índice zero decorreu da ausência de autoavaliação, contudo, o resultado deve ser interpretado como ausência de participação ou de envio dos dados ao PNTP naquele ciclo, e não, por si só, como evidência de inoperância do portal.

Esses resultados dialogam com Gomes (2018), ao apontar que desafios da burocracia municipal e limitações de capacidade tecnológica podem dificultar a implementação e a manutenção de mecanismos de transparência, especialmente em municípios de menor porte. De modo complementar, Loureiro (2012) destaca a relevância do fortalecimento institucional da transparência e do controle social. No contexto dos municípios do interior do Nordeste examinados neste estudo, essas contribuições ajudam a interpretar a queda dos índices também à luz das capacidades administrativas e tecnológicas locais.

Recomenda-se o fortalecimento das políticas de transparência, com investimento em plataformas digitais para assegurar a publicação contínua e atualizada de informações fiscais e administrativas. Também é fundamental a capacitação técnica das equipes gestoras para melhorar a conformidade com os dispositivos legais. É necessária maior atuação dos Tribunais de Contas e controladores internos para identificar e corrigir falhas nos sistemas de transparência.

Além disso, a criação de políticas públicas que assegurem a continuidade das práticas de transparência, independentemente de mudanças no quadro político, é essencial. Os dados, portanto, destacam a necessidade urgente de ações

coordenadas para reverter os baixos índices de transparência observados, promovendo uma gestão pública mais acessível e eficiente na Região Metropolitana do Agreste de Alagoas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pública, fundamentada nos princípios constitucionais da publicidade e no direito de acesso à informação, é essencial para a consolidação da democracia e a promoção de uma gestão pública ética e eficiente. Este estudo evidenciou que, embora os avanços normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI), tenham estabelecido diretrizes claras para a divulgação de informações públicas, desafios significativos ainda persistem na implementação de práticas efetivas de transparência nos municípios da Região Metropolitana do Agreste, em Alagoas.

Os resultados obtidos, tanto na análise do cumprimento do artigo 48 da LRF quanto nos índices de transparência apurados pelo Radar da Transparência Pública, revelaram lacunas importantes na disponibilização de dados fiscais e administrativos pelos municípios. Embora alguns avanços tenham sido observados, como a conformidade de 80% dos municípios com o Plano Plurianual (PPA), outros instrumentos, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), apresentaram índices alarmantemente baixos de cumprimento. Além disso, a queda nos índices de transparência ativa entre 2022 e 2024 evidencia fragilidades na continuidade administrativa e na priorização de políticas públicas voltadas para a transparência.

A análise demonstrou que os desafios enfrentados pelos municípios são multifatoriais, envolvendo questões técnicas, como a falta de padronização e atualização dos dados; questões políticas, como a falta de comprometimento com a transparência; e limitações financeiras, que dificultam investimentos em tecnologia e capacitação. Esses fatores comprometem não apenas o controle social e a *accountability*, mas também a credibilidade da gestão pública.

Nesse contexto, iniciativas como o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) desempenham um papel fundamental ao oferecer diretrizes e mecanismos de avaliação que estimulam a melhoria contínua dos portais de transparência e das práticas de gestão pública. O PNTp, ao conceder selos de qualidade em transparência pública, incentiva os entes governamentais a adotarem padrões mais elevados de divulgação de informações, promovendo uma cultura de transparência e fortalecimento democrático.

Portanto, é imprescindível que os municípios invistam em soluções tecnológicas que aprimorem a acessibilidade e a clareza das informações, promovam a capacitação contínua dos gestores públicos e assegurem a continuidade das políticas de transparência, independentemente de mudanças políticas ou administrativas. Além disso, a intensificação das ações de fiscalização pelos Tribunais de Contas e o fortalecimento dos mecanismos de controle social são medidas indispensáveis para superar as lacunas identificadas.

Conclui-se que a consolidação da transparência pública requer esforços coordenados entre os diversos atores envolvidos, incluindo governos, órgãos de controle e a sociedade civil. A efetivação de uma gestão pública transparente não apenas fortalece a democracia e a confiança da sociedade nas instituições públicas, mas também promove uma administração mais eficiente, ética e orientada para o interesse público.

REFERÊNCIAS

ATRICON. Cartilha Acesso à Informação na Prática: Programa Nacional de Transparência Pública – PNTp. Edição 2024. Disponível em: <https://www.atricon.org.br>. Acesso em: 21/10/2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/09/2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06/09/2024.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14/09/2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35ª ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GOMES, S. C. Transparência na gestão pública municipal: um estudo sobre os portais de transparência dos municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOUREIRO, M. R. Transparência, controle social e combate à corrupção no Brasil. São Paulo: FGV, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. Transparência e Controle na Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Resolução nº 09, de 11 de abril de 2018.

Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19/10/2024.

Data de submissão: julho de 2026

Data de aceite: setembro de 2026