



TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO: UM ESTUDO A PARTIR DOS PORTAIS DA CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

TRANSPARENCY IN THE LEGISLATIVE SPHERE: A STUDY BASED ON THE PORTALS OF THE FLORIANÓPOLIS CITY COUNCIL

Bianca Caroline Heck

Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil

Júlia Rocha dos Santos

Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil

Júlia Naomi Onizuka

Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil

Fabiano Maury Raupp

Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil

DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/gesto.v12i2.1527> Recebido em: 15.12.2023 Aceito em: 13.06.2024

Resumo: O presente estudo buscou analisar os limites e as potencialidades da transparência no âmbito do poder legislativo, tendo como base os portais eletrônicos da Câmara Municipal de Florianópolis. Para tanto, o estudo baseou-se no conceito de *accountability* e transparência. O Portal da Transparência e o website da Câmara foram analisados a partir da ferramenta de avaliação da transparência ativa da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360° (EBT - 360°) e do Índice de Transparência dos Portais Legislativos (ITPL), tendo uma abordagem predominantemente qualitativa. Na primeira ferramenta, de uma pontuação máxima de 50%, os portais obtiveram 45,15%. Na segunda, os portais obtiveram uma pontuação de 57,2%, de uma máximo de 100%, classificado pelo índice como uma transparência de nível C. Portanto, infere-se que o Poder Legislativo de Florianópolis ainda possui um longo caminho na construção da transparência por meio dos seus portais eletrônicos.

Palavras-chave: Transparência. Legislativo municipal. Portais eletrônicos.

Abstract: This study sought to analyze the limits and potential of transparency within the legislative branch, based on the electronic portals of the Florianópolis City Council. To this end, the study was based on the concept of *accountability* and transparency. The Transparency Portal and the City Council's website were analyzed using the active transparency evaluation tool of the Transparent Brazil Scale - 360° Evaluation (EBT - 360°) and the Transparency Index of Legislative Portals (ITPL), with a predominantly qualitative approach. In the first tool, the portals scored 45.15% out of a maximum score of 50%. In the second tool, the portals obtained a score of 57.2%, out of a maximum of 100%, classified by the index

as level C transparency. Therefore, it can be inferred that the Legislative Branch of Florianópolis still has a long way to go in building transparency through its electronic portals.

Keywords: Transparency. Municipal legislature. Electronic portals.

1 Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988, ao inserir o direito ao acesso às informações públicas como um dos direitos fundamentais do indivíduo e estabelecer a publicidade como um dos princípios da Administração Pública, foi um ponto fundamental para a instituição da transparência governamental no Brasil. A partir desse marco legal foram publicadas diversas leis, decretos e portarias que regulamentam as questões de transparência e acesso às informações.

A criação e o aperfeiçoamento desses instrumentos legais, bem como a implementação de programas que visam conscientizar a população acerca da importância do controle social, vem melhorando e reforçando os sistemas de *accountability* no país, fornecendo meios ao cidadão que o possibilitam ser um agente fiscalizador de seus representantes. *Accountability* se refere à “construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.1).

Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo analisar os limites e as potencialidades da transparência no âmbito do poder legislativo, tendo como base os portais eletrônicos da Câmara Municipal de Florianópolis. Optou-se por fazer este recorte pela carência de estudos acerca da transparência do Poder Legislativo e seu papel crucial na democracia, exercendo o controle político.

Inicialmente fez-se uma breve incursão teórica sobre os sistemas de *accountability* e suas diferentes abordagens. Em seguida, contextualiza-se o campo do sistema de *accountability* democrática, com foco em sua institucionalização e situação no Brasil. Na sequência, procede-se à descrição e análise dos portais eletrônicos da Câmara Municipal de Florianópolis sob a luz do sistema de *accountability* democrática. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 O debate acerca da *accountability*

Accountability “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348). Da mesma forma, Schedler (1999) destaca *accountability* como bidimensional, dividindo-a em duas dimensões denominadas de *answerability*, que se refere a obrigação dos gestores públicos de informar, justificar e responder pelos atos praticados, e *enforcement*, que está relacionado com a capacidade que as organizações de fiscalização têm de estabelecer punições para quem violar a legislação estabelecida. Para o autor, a *accountability* possui dois momentos que apesar de distintos se complementam entre si, sendo que a união das duas dimensões torna completo o processo.

A concepção bidimensional de *accountability* pode ser observada no conceito formulado por O'Donnell (1998), que tem como base a posição em que os atores participantes ocupam no processo, gerando assim duas dimensões: horizontal e vertical. A *accountability* horizontal é composta pelos órgãos governamentais que possuem o poder legal para fiscalizar e impor sanções aos agentes públicos que violaram a lei, ou seja, refere-se ao sistema de freios e contrapesos entre os poderes. Já a *accountability* vertical é formada pelas ações, individuais ou coletivas, que moldam o governo (eleições e reivindicações sociais) ou denunciam irregularidades. Dessa forma a dimensão vertical, ao contrário da horizontal, implica uma ação entre poderes desiguais, representados nas figuras dos cidadãos e seus representantes políticos.

Abrucio e Loureiro (2004) adotam uma abordagem com uma diferente perspectiva do processo de responsabilização democrática, aproximando o termo *accountability* do conceito de democracia. Para os autores supracitados, a definição de democracia envolve a perseguição de três princípios orientadores: a principal fonte da soberania é a vontade popular, a obrigatoriedade da prestação de contas ao povo por parte dos governantes e o estabelecimento de regras que delimitem a atuação do Estado em prol dos direitos básicos dos cidadãos. Com base nesses objetivos essenciais a um ideal democrático, Abrucio e Loureiro (2004) estabelecem três formas de *accountability* democrática: o processo eleitoral, o controle institucional durante o mandato e as regras estatais intertemporais.

O processo eleitoral garante a efetivação da soberania popular por meio da eleição de candidatos que irão representar o povo no governo. Contudo, para que tal processo realmente funcione, é necessário que sejam asseguradas algumas condições básicas para sua realização como a garantia do direito de sufrágio, de liberdade de expressão e reunião, de acesso às diversas informações ao eleitorado, a independência e controle mútuo entre os Poderes e a tolerância entre diferentes opiniões, exceto àquelas que atentem contra os princípios democráticos (Abrucio; Loureiro, 2004). Nesse sentido, destaca-se a necessidade da existência de instrumentos de prestação de contas que permitam que a população compreenda o que está sendo realizado pelo governo e participe das decisões durante o mandato daqueles que foram eleitos.

É nesse cenário que entra o controle institucional durante o mandato, sendo dividido em 5 (cinco) tipos, por Abrucio e Loureiro (2004): controle parlamentar, controle judicial, controle administrativo-procedimental, controle do desempenho dos programas governamentais e controle social. O controle parlamentar é aquele exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, por meio da participação na nomeação para cargos de confiança na alta burocracia, julgamento das contas do Presidente e instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) para investigação da probidade dos atos praticados pelo governo, sendo que para isso é necessário garantir institucionalmente a capacidade de atuação do Parlamento.

O controle judicial busca assegurar que os gestores públicos atuem de forma legal, por meio da análise dos atos produzidos tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo. Para tanto, é necessária a existência de uma burocracia meritocrática, a interdependência funcional e a instituição de formas de controle político para os atores judiciais, como: o sistema de freios e contrapesos, a construção de agências de fiscalização e a ocupação de determinados postos por meio de voto popular (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Outra maneira de fiscalizar se o poder público efetuou as despesas de forma legal é através do controle administrativo financeiro das ações estatais, geralmente desempenhado pelos Tribunais de Contas e/ou Auditorias Independentes. Esse tipo de fiscalização é voltada para a verificação da probidade, visando evitar que os recursos públicos sejam mal utilizados.

Dessa forma, somente o acompanhamento e avaliação dos procedimentos torna-se insuficiente como instrumento de responsabilização, sendo necessária a análise de aspectos relacionados à efetividade e eficiência das políticas públicas implementadas.

Também relacionada a esse tipo de análise, tem-se os controles de resultados da Administração Pública. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004, p.10), nesse mecanismo “os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas propostas”, ou seja, busca-se responsabilizar o Poder Público a partir da avaliação do desempenho dos programas e projetos governamentais. Essa forma de controle é realizada por múltiplos atores como órgãos governamentais, organizações independentes e a própria sociedade. Além disso, é importante pontuar que esse instrumento de *accountability* vai muito além de ser apenas uma forma de controle já que, ao estabelecer diretrizes claras para analisar as políticas públicas realizadas pelo governo, possibilita ao cidadão melhorar o debate público. Contudo, para que isso seja possível é necessário que haja transparência, que nesse caso se torna uma peça-chave que possibilita que os resultados do desempenho governamental sejam auferidos.

Por fim, tem-se o controle social, que tem como base o controle sobre o governo exercido pela sociedade, sendo caracterizada como uma forma de *accountability* vertical. Para tal, são utilizados instrumentos que vão muito além das eleições, como por exemplo os plebiscitos, as ouvidorias, os conselhos deliberativos ou consultivos e os mecanismos de orçamentos participativos. No entanto, para que esses instrumentos funcionem, é necessária a existência de mecanismos que assegurem a qualidade da democracia representativa, como a transparência que permitam que os cidadãos se mantenham informados, o incentivo ao debate, o estabelecimento de instituições que permitam a fiscalização, regras que estimulem o pluralismo e impeçam que alguns grupos sejam privilegiados em relação à maioria (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Nesse ponto, entra a terceira forma de *accountability*, a democrática, que consiste na elaboração de regras intertemporais que visam proteger os direitos básicos da sociedade. “Trata-se de separar o domínio do Estado – é o horizonte de longo prazo da coletividade – do de governo e suas injunções conjunturais, garantindo assim direitos básicos inalienáveis e a melhor resolução das questões que podem afetar as próximas gerações” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.10)

Considerando os conceitos de *accountability*, nota-se que a transparência das ações governamentais é um dos fatores essenciais para que os sistemas de *accountability* funcionem de maneira efetiva, já que sem a disponibilização de informações confiáveis, relevantes e oportunas, os acionamentos dos mecanismos de responsabilização durante o mandato se tornam muito mais difícil.

Segundo Birkinshaw (2006), a transparência não apenas engloba o acesso às informações, como também envolve o fornecimento de explicações fundamentadas para as decisões públicas que afetem a população de forma negativa ou positiva. Ainda segundo o autor, a transparência também significa tornar os “processos de governança e legislação tão acessíveis e compreensíveis quanto possível simplificá-los para que sejam mais facilmente compreendidos pelo público” (BIRKINSHAW, 2006, p. 189-190).

Para Heald (2006), a transparência possui quatro dimensões: transparência para cima, transparência para baixo, transparência para fora e transparência para dentro. O autor ainda agrupa essas quatro dimensões em dois grupos, sendo as duas primeiras caracterizadas como formas de transparência vertical e as duas últimas como formas de transparência horizontal.

A transparência para cima envolve a hierarquia, residindo nas informações que os subordinados fornecem aos seus superiores para que estes possam monitorá-los. No setor público, essa dimensão pode “subsidiar análises que envolvam o fluxo informacional entre burocracias e governo, uma vez que para analisar a efetividade de suas políticas os governantes eleitos precisam monitorar os burocratas” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019, p.42).

A transparência para baixo está intrinsecamente ligada à democracia, já que diz respeito a observar a conduta e resultados dos governantes por parte dos governados. Dessa forma, há uma relação entre essa dimensão e a *accountability*, uma vez que, os gestores públicos devem prestar contas à sociedade e se responsabilizar por seus atos. Segundo Zuccolotto e Teixeira (2019), essa exigência faz com que haja a necessidade de se estabelecer um fluxo informacional contínuo entre governo e sociedade, já que sem essas informações não é possível exercer o controle da conduta dos governantes.

A transparência para fora, de acordo com Heald (2006), está relacionada à percepção que o subordinado hierárquico consegue ter dos acontecimentos que estão fora da organização, sendo importante no sentido de compreensão do ambiente em que está inserida. No setor público, essa dimensão é interessante no estabelecimento e manutenção de relações internacionais, e no controle dos poderes exercidos por diversos atores, efetivando assim, os mecanismos de controles durante os mandatos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Por fim, tem-se a transparência para dentro, que “ocorre quando aqueles que estão fora conseguem observar aquilo que está acontecendo dentro da organização” (HEALD, 2006, p.28). Dessa forma, essa dimensão diz respeito à disponibilização de informações para atores externos, com exceção daquelas que precisam ser mantidas em sigilo, de acordo com a lei, e assim como a transparência para fora, faz com que o controle social possa ser viabilizado.

Há ainda autores que classificam a transparência quanto à iniciativa. Para Yazigi (1999), o acesso às informações oportunas e suficientes relativas ao desempenho das atividades dos gestores públicos, pode ser separada em dois tipos: transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa compreende a difusão de informações sobre a gestão pública de forma contínua e sistematizada, que permitam que a sociedade avalie o desempenho governamental. Já a transparência passiva, consiste na obrigação do Estado em fornecer o acesso às informações tempestivas, sempre que solicitado pela sociedade, com exceção daquelas em que o sigilo é determinado por lei.

As mídias ainda trouxeram uma nova perspectiva acerca das formas modernas de transparência. De acordo com Berends (2007, *apud* MEIJER, 2009), está sendo criado uma transparência virtual (ou midiática), na qual a sociedade recebe informações sobre as ações dos governantes sem realizar uma interação de maneira presencial. O autor ainda alerta que essa forma de transparência pode ter certas consequências, como a possibilidade de se tornar uma via de mão única e espalhar desinformação, ao retirar certas informações de seu contexto original. Contudo, por outro lado, a utilização correta da tecnologia possibilita que a informação seja disseminada de maneira mais fácil e rápida entre a sociedade. Os portais da transparência podem ser um bom exemplo disso.

3 Contextualizando o campo da *accountability* e da transparência

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 deu início a um processo de institucionalização do direito de acesso à informação governamental. Essa ideia se torna evidente em seu Artigo 5º, inciso XXXIII; Artigo 37, §3º, inciso II; e Artigo 216, § 2º (Brasil, 1988), nos quais são estabelecidas as bases legais do direito de acesso à informação pública no país. Anos mais tarde, é dado dois grandes passos em direção à regulamentação das questões de transparência pública e acesso às informações no Brasil: a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, o que inclui a obrigação de transparência e *accountability* dos gestores públicos. Com a Lei nº 12.527/2011 (LAI), é garantido o acesso à informação pública por parte de qualquer cidadão, sem a necessidade de justificativa ou motivação.

Para Andrade e Raupp (2017), apesar da LAI representar um importante progresso no desenvolvimento do direito de acesso à informação, sua aplicação na sociedade brasileira ainda é um desafio tanto para o Estado quanto para a sociedade, visando transformá-la em um instrumento efetivo para a construção de um governo mais transparente e responsivo. O mesmo desafio pode ser encontrado na aplicação da LRF.

Nesse contexto, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm sido adotadas por governos como instrumentos de gestão para a transparência das informações de interesse público. Em âmbito governamental, o uso das TIC se materializa por meio da criação de portais governamentais que disponibilizam informações e serviços para os cidadãos, sendo que seu uso intenso acabou por consagrar a expressão governo eletrônico (e-Gov). (PINHO, 2006).

Ruediger (2002, p. 30), define que o “termo governo eletrônico tem foco no uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade”. Para Pinho (2006), o governo eletrônico tem sua face mais exposta e visível refletida na figura dos portais eletrônicos governamentais, esses portais podem ser considerados como potencializadores da *accountability*, pois viabilizam a prestação de contas do setor público à sociedade e estabelecem um processo contínuo de interação entre essas duas esferas.

Dentre os portais governamentais brasileiros, destacam-se os portais da transparência. Tais instrumentos foram criados em 2004, pela Controladoria Geral da União (CGU) com o objetivo de possibilitar que o cidadão encontre informações sobre como o dinheiro público é aplicado pelos gestores públicos, sendo considerado um importante instrumento de controle social. (BRASIL, 2023). Para Braga *et al.* (2008, p.13), a implementação desses portais é importante, pois:

(...) apoia diretamente a governança do setor público, pelo aumento da transparência. A consequência da provisão de informações, além de incentivar o controle social, tornar as decisões inequívocas e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, é o controle da corrupção, a responsabilização dos gestores e a consolidação da cidadania.

Braga *et al.* (2008, *apud* LÉVY, 2004) pontuam que as iniciativas de governo eletrônico têm como objetivo simplificar os procedimentos administrativos, aumentar a transparência nos processos legislativos, utilizar a internet para promover a aproximação entre o governo e o cidadão, além de aprimorar a eficácia, a eficiência e a competitividade da Administração Pública.

Contudo, Raupp (2011, p.71) alerta que o movimento de desenvolvimento de um governo eletrônico tem sido frequentemente realizado no âmbito do Poder Executivo, porém “o material teórico e empírico pode ser utilizado, também, em pesquisas com o Poder Legislativo, resguardadas as especificidades de cada Poder”. Dessa forma, para Andrade e Raupp (2017), isso proporciona a oportunidade de desenvolver teoricamente e empiricamente a expressão “Legislativo Eletrônico”.

O Legislativo eletrônico consiste na utilização de TICs na estrutura e cultura do Poder Legislativo, sendo que as expectativas referentes a essa utilização podem ser compreendidas em três objetivos principais:

simplificação das atividades administrativas e redução de custos; possibilitar que as informações e os processos legislativos sejam mais transparentes à sociedade e fomentar a participação do cidadão para dialogar e deliberar sobre a agenda política juntamente com o governo (ANDRADE; RAUPP, 2017, p.98).

No Brasil, existem alguns dispositivos e instrumentos voltados a *accountability* no Poder Legislativo. As principais leis e regulamentações voltadas à garantia do acesso à informação no Poder Legislativo Brasileiro são: Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação; Lei nº 13.146/2015 - Lei dos Direitos do (a) Usuário (a) do Serviço Público; Lei nº 13.460/2017 - Lei Brasileira de Inclusão; Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados; Lei nº 14.129/2021 - Lei do Governo Digital.

4 Estudos anteriores

Em uma análise dos portais eletrônicos de Legislativos locais, dos 50 maiores municípios brasileiros, Andrade e Raupp (2017) verificaram que a maioria desses não atendem de forma integral os requisitos legais dispostos na LAI, revelando que as práticas de gestão da informação e da cultura organizacional nos Poderes Legislativos Municipais necessitam de uma transformação.

Em estudo semelhante, Raupp e Pinho (2011), ao investigarem as dimensões de prestação de contas, transparência e participação/interação com o cidadão em portais eletrônicos de câmaras municipais, de cidades com mais de 50.000 habitantes de Santa Catarina, concluíram que esses portais têm baixa capacidade de viabilizar a construção de *accountability*.

Essa situação, apontada pelos autores, também pode ser observada nos resultados do Radar Nacional da Transparência e do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP). O primeiro consiste em uma ferramenta criada para organizar e expor os dados coletados pelo Programa Nacional de Transparência Pública, que foi criado e apresentado em 2022 pela Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Ao analisar 8.016 (oito mil e dezesseis) portais, o Radar da Transparência (2023) constatou que somente 367 (trezentos e sessenta e sete) obtiveram a maior classificação, denominada diamante. Em relação aos Poderes, os portais do Poder Executivo obtiveram índice médio de 71,05% e os portais do Poder Legislativo atingiram uma média de 62,31%, ficando quase 10% abaixo do Executivo e tendo o índice mais baixo se comparado com os demais órgãos. (Radar da Transparência, 2023).

O segundo, ITGP, é um índice criado pela Transparência Internacional Brasil que tem por objetivo ser uma ferramenta de avaliação da transparência dos Poderes brasileiros, em âmbito estadual e municipal. Ao analisar todos os estados brasileiros e Distrito Federal, a avaliação do Poder Executivo de apenas cinco estados obteve a maior nota do índice, em comparação com

o Poder Legislativo, em que nenhum estado obteve a maior nota do índice (ITGP, 2023). Em âmbito municipal, o índice ainda carece de análise mais ampla, sendo que em 2023 só foram avaliados cerca de 180 (cento e oitenta) municípios de 7 (sete) estados do país e 27 (vinte e sete) casas legislativas.

Nota-se que as avaliações da transparência do Poder Legislativo ainda estão em estágios iniciais, principalmente em âmbito municipal. Isso porque, ambos os índices supracitados não analisaram nem 50% de todas as casas legislativas municipais brasileiras. Observa-se, também, que nenhuma das avaliações e ranking do Legislativo são tão abrangentes e divulgadas, diferentemente do que ocorre no Poder Executivo, que possui uma metodologia de avaliação da transparência específica, elaborada pela CGU, a Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º (EBT - 360º).

5 Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa vale-se de uma metodologia qualitativa, ao serem realizadas pesquisas bibliográficas em publicações científicas sobre os temas de *accountability* e Poder Legislativo municipal, bem como consultas aos portais eletrônicos da Câmara Municipal de Florianópolis. Para a coleta de dados ao portal de transparência utilizou-se a metodologia do Mapa Brasil Transparente, que é uma iniciativa do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) para avaliar o grau de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros. Para fins desse estudo, utilizou-se apenas as métricas da transparência ativa da metodologia. Essa metodologia segue um *checklist* e uma métrica adotada neste estudo (Mapa Brasil Transparente, 2023). Utilizou-se, também, o Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITPL). O ITPL é um mecanismo que permite a avaliação dos portais das Câmaras Legislativas do país.

O Mapa Brasil Transparente é uma iniciativa do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) que busca avaliar o grau de transparência ativa dos municípios brasileiros. Ele é uma ferramenta que permite aos cidadãos verificar o nível de divulgação de informações públicas por parte das prefeituras, promovendo a transparência e a *accountability* no âmbito municipal. O objetivo do Mapa Brasil Transparente é incentivar os municípios a adotarem práticas de transparência ativa e aperfeiçoarem seus portais de transparência, de acordo com as exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Contudo, há recentes esforços governamentais que buscam mudar esse cenário, visando avaliar a transparência dos portais do Poder Legislativo, das casas legislativas do Brasil, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados elaboraram o Índice de Transparência dos Portais Legislativos (ITPL). Sua criação ocorreu para combater a falta de indicadores específicos de transparência no Poder Legislativo, anteriormente as atividades legislativas eram avaliadas utilizando-se de métricas voltadas à avaliação do Poder Executivo, ocasionando distorções significativas nos resultados. (Senado Federal, 2022). Desse modo, o ITPL, ao considerar as características específicas e missão institucional do legislativo em seus indicadores, consegue avaliar de forma mais real a transparência do legislativo eletrônico.

6 Análise da transparência do poder legislativo de Florianópolis

Conforme estabelecido pela Lei de Acesso à Informação e pela LRF, entende-se que todo ente público municipal é obrigado a fornecer para a população dados atualizados sobre os recursos que foram recebidos, a origem, valor de previsão orçamentária, destinação, pagamentos e favorecidos, como fornecedores, programas, ações e projetos.

No município de Florianópolis, pode-se citar a Lei nº 9.447/14, que institui o Portal de Transparência de Florianópolis, e a Lei Nº 10.584/19, que institui a política de dados abertos do poder público municipal, como legislações voltadas à transparência e à garantia do acesso à informação. Ou seja, no Poder Legislativo de Florianópolis essa função é realizada pelo Portal da Transparência da Câmara Municipal de Florianópolis (Figura 1), que permite que qualquer pessoa, sem necessidade de identificação ou cadastro, possa consultar dados sobre o uso do dinheiro público, pois é um direito do cidadão.

Figura 1 - Portal da Transparência da Câmara Municipal de Florianópolis



Fonte: Câmara Municipal de Florianópolis (2023).

No Portal da Transparência da Câmara Municipal de Florianópolis existem seis abas principais: Receita, Despesa, Compras, Publicações Legais, Gestão de Pessoal e Dados Abertos. Dentro de cada uma das abas, há diversas informações, como mostrado na figura 2. Assim, o Portal é o instrumento fundamental e principal de prestação de contas da Câmara, onde são colocados dados de forma atualizada.

Figura 2 - Aba da Despesa do Portal da Transparência



Fonte: Câmara Municipal de Florianópolis (2023).

É importante pontuar que haja uma *accountability* real no Poder Legislativo faz-se necessário a publicização de todas as normas e regulamentos que foram pautados e propostos em sessão, além de informações acerca de votações e agentes políticos. Dessa forma, a transparência nesse âmbito transcende as informações disponíveis no portal apresentado, conforme apontado por Raupp e Pinho (2011).

Em Florianópolis, a Câmara Municipal faz a exposição de suas atividades por meio de seu site oficial (Figura 3). O site da Câmara Municipal possui informações acerca da instituição, vereadores e cargos, atividades legislativas, notícias, publicações, gravações de sessões, licitações, calendário de eventos e serviços voltados ao atendimento ao cidadão como ouvidoria e localização da Câmara. Assim, essas informações publicadas de forma ativa pelo órgão e os mecanismos de transparência ativa, como os canais de atendimento disponibilizados, podem viabilizar o controle social.

Figura 3 - Site da Câmara Municipal de Florianópolis



Fonte: Câmara Municipal de Florianópolis (2023).

Ao analisar ambos os sites da Câmara Municipal de Florianópolis, destacam-se os seguintes pontos:

- Transmissão ao vivo das sessões legislativas: A Câmara Municipal de Florianópolis adotou a prática de transmitir ao vivo as sessões legislativas por canais online, como por exemplo na plataforma Youtube, permitindo o aumento da transparência e o acompanhamento da população nas discussões, votações, sessões e pronunciamentos dos vereadores, em tempo real, fortalecendo a prestação de contas e a responsabilização dos representantes;
- Participação cidadã: A Câmara Municipal de Florianópolis tem buscado incentivar a participação da população por meio de audiências públicas e consultas populares. Além disso, também há um espaço em seu site que permite que o cidadão envie ao órgão ideias e sugestões relacionadas à legislação. Esses espaços permitem que os cidadãos expressem suas opiniões, apresentem propostas e questionem os vereadores diretamente, promovendo a responsividade e a interação entre os representantes e a comunidade.

- **Dados Abertos no Portal da Transparência:** O Portal da Transparência disponibiliza informações sobre gastos, licitações, salários, projetos de lei e outras atividades legislativas em formatos abertos. Essa iniciativa contribui para a transparência e prestação de contas, permitindo que os cidadãos acessem e acompanhem as informações relacionadas ao trabalho dos vereadores de maneira mais fácil.

6.1 Análise a partir da metodologia Mapa Brasil Transparente

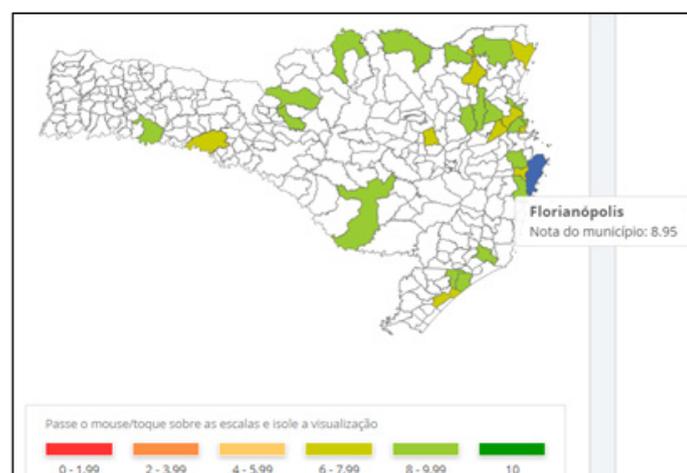
Se um Portal da Transparência apresenta seções relacionadas a: Orçamento e finanças, Licitações e contratos, Dados abertos, Projetos de lei e votações, tal fato sinaliza positivamente de que o órgão público está cumprindo a legislação e buscando ser transparente, eficiente e utilizar-se da prestação de contas e responsabilização perante a sociedade (RAUPP; PINHO, 2011; ANDRADE; RAUPP, 2017; RADAR DA TRANSPARÊNCIA, 2023; ITGP, 2023).

É importante ressaltar que, por mais que as ferramentas de avaliação incentivem a transparência, a *accountability* efetiva depende do engajamento dos cidadãos em utilizar as informações disponibilizadas e cobrar medidas corretivas quando necessário, ou seja, exercer o controle social. A transparência ativa aliada à participação cidadã são fundamentais para fortalecer a *accountability* e promover uma gestão pública mais transparente, responsável e eficiente.

A transparência ativa é essencial para fortalecer a democracia, promover a confiança no governo e facilitar o controle social sobre as ações do poder público. Ela permite que os cidadãos tenham acesso a informações relevantes de forma mais ágil e transparente, contribuindo para uma maior participação e engajamento na vida pública. Ou seja, a transparência ativa desempenha um papel crucial na promoção da *accountability*, pois permite que os cidadãos tenham acesso às informações necessárias para avaliar e fiscalizar a atuação do governo.

Nesse sentido, utilizou-se a ferramenta de avaliação independente EBT - 360° para a análise da transparência ativa do portal de transparência da Câmara Municipal de Florianópolis. Inicialmente, observa-se que o município de Florianópolis obteve uma pontuação relativamente satisfatória (Figura 4) na última edição da EBT - 360° realizada pela CGU. Porém, pontua-se que essa pontuação se refere aos portais do Poder Executivo, fazendo-se necessário uma avaliação dos outros Poderes municipais, dentre eles o objeto de estudo do presente trabalho: o Legislativo.

Figura 4 - Avaliação Florianópolis



Fonte: CGU (2023).

Contudo, conforme apontado pelo Senado Federal (2022), a utilização de métricas voltadas à avaliação do Poder Executivo para a avaliação do Legislativo pode ocasionar distorções significativas nos resultados. No caso em tela é importante pontuar que como a avaliação EBT - 360° da CGU é voltada para o Poder Executivo, não pôde ser igualmente aplicado e analisado o item referente às “obras públicas” em razão do Poder Legislativo não realizar tal atividade. Dessa forma, para que não fosse realizada uma alteração significativa na tabela de avaliação, considerou-se as informações acerca das obras de manutenção da Câmara para a pontuação do referido item. A Figura 5 apresenta os resultados obtidos.

Figura 5 - Avaliação transparência ativa

CHECKLIST EBT - 360°							
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	Pontuação máxima	Informação localizada? (Sim ou Não)	Pontuação	%	
1	TRANSPARENCIA ATIVA	Estrutura organizacional	1,50	sim	1,5	1,50%	
2		Estrutura organizacional	Unidades administrativas	Endereço	0,66	sim	0,66
			Telefone	0,66	sim	0,66	
			Horário de atendimento	0,68	sim	0,68	
3		Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,04	sim	1,04
			Arrecadação	1,48	sim	1,48	
			Classificação	1,48	sim	1,48	
4		Despesas	Empenhos	Número	0,80	sim	0,8
				Valor	0,80	sim	0,8
				Data	0,80	sim	0,8
				Favorecido	0,80	sim	0,8
				Descrição	0,80	sim	0,8
5		Despesas	Pagamentos	Valor	1,00	sim	1
				Data	1,00	sim	1
				Favorecido	1,00	sim	1
				Empenho de referência	1,00	não	0
6			Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido	3,00	sim	3	11,00%
7			Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto	1,00	sim	1	
8		Licitações	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital	0,75	sim	
	Modalidade			0,75	sim	0,75	
	Objeto			0,75	sim	0,75	
	Situação/Status			0,75	sim	0,75	
9		Disponibiliza o conteúdo integral dos editais	3,00	sim	3	9,00%	
10		Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas	3,00	sim	3		
11	Contratos	Dados dos contratos	Objeto	0,81	sim	0,81	
			Valor	0,81	sim	0,81	
			Favorecido	0,81	sim	0,81	
			Número/Ano do contrato	0,765	sim	0,765	
			Vigência	0,81	sim	0,81	
			Licitação de origem	0,495	sim	0,495	
12		Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos	0,50	sim	0,5	5,00%	
13		Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto	1,00	sim	1		
14	Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	0,40	sim	0,4	
			Valor total	0,375	sim	0,375	
			Empresa contratada	0,375	sim	0,375	
			Data de início	0,375	não	0	
			Data prevista para término ou prazo de execução	0,375	não	0	
			Valor total já pago ou percentual de execução financeira	0,30	não	0	
			Situação atual da obra	0,30	não	0	
15	Servidores Públicos	Nome	1,00	sim	1		
		Cargo/Função	1,00	sim	1		
		Remuneração	2,00	sim	2		
16	Despesas com diárias	Nome do beneficiário	0,80	sim	0,8		
		Valores recebidos	0,80	sim	0,8		
		Período da viagem	0,80	sim	0,8		
		Destino da viagem	0,80	sim	0,8		
17	Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Motivo da viagem	0,80	sim	0,8		
		Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso	2,50	não	0		
18	Relatório estatístico	Divulgação de relatório de atendimentos	Quantidade de pedidos recebidos	1,00	sim	1	
			Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,00	sim	1	
			Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	x	não	0	
19	Bases de dados abertos	Publica na internet relação das bases de dados abertos do município ou do estado	0,50	sim	0,5	0,50%	
TRANSPARENCIA ATIVA					45,15	45,15%	

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Conforme figura 5, a análise da transparência ativa, por meio da metodologia do Mapa Brasil transparente demonstra que Florianópolis ainda não atinge 100% dos critérios definidos na metodologia, sendo que não atende o quesito regulamentação da LAI, por exemplo. Fato que coaduna com características de legislativos já pesquisados em estudos anteriores (RAUPP; PINHO, 2011; ANDRADE; RAUPP, 2017; RADAR DA TRANSPARÊNCIA, 2023; ITGP, 2023).

6.2 Análise a partir do Índice de Transparência do Poder Legislativo

Além disso, para aprofundar a análise da transparência do Poder Legislativo de Florianópolis, utilizou-se o Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITPL). O ITPL é um mecanismo que permite a avaliação dos portais das Câmaras Legislativas do país, em qualquer âmbito, sendo dividido em quatro categorias (Atividade Legislativa, Atividade Administrativa, Atendimento ao Cidadão e Usabilidade) que possuem um conjunto de indicadores a respeito das informações disponíveis nos portais. Os indicadores em questão são avaliados a partir de cinco critérios: disponibilidade da informação no portal, atualidade da informação, uso de técnicas de linguagem simples na redação, existência de série histórica, e disponibilidade da informação em dados abertos. Com a pontuação atribuída, a nota geral é organizada em uma escala de cores e letras que representam o nível de transparência da casa legislativa analisada (Figura 6).

Figura 6 - Escala de avaliação

ÍNDICE	NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA
80 a 100	A
60 a 79	B
40 a 59	C
20 a 39	D
0 a 19	E

Fonte: Senado Federal (2022).

Assim, os níveis de transparência facilitam a visualização da qualidade e da disponibilidade das informações nos portais legislativos, ajudando a promover a transparência, que é um componente essencial da *accountability*. Quanto mais transparentes forem os portais, maior será a capacidade dos cidadãos de compreender as decisões tomadas pelos legisladores, o funcionamento do processo legislativo e o uso dos recursos públicos, fortalecendo assim o controle social e a promoção de controles institucionais durante o mandato (RAUPP; PINHO, 2011).

Dessa forma, o ITPL se relaciona diretamente com as teorias de *accountability* democrática ao fornecer uma ferramenta para avaliar e promover a transparência das instituições legislativas, fortalecendo a participação cidadã e contribuindo para uma governança mais responsável e democrática. A aplicação do ITPL no site da Câmara Municipal de Florianópolis e seu respectivo Portal da Transparência pode ser observada na Figura 7.

Figura 7 - ITPL da Câmara Municipal de Florianópolis

CATEGORIA	ID	INDICADOR	DISPONIBILIDADE		ATUALIDADE		CRITÉRIOS		SÉRIE HISTÓRICA		DADOS ABERTOS	
			Peso 30%	Peso 30%	Peso 15%	Peso 15%	Peso 15%	Peso 15%	1 a 10	60% %		
1. Atividade Legislativa	1.1	Divulga os parlamentares que compõem a Casa, com a respectiva biografia.	10	10	10	7	0	0	0	8,6	80%	
1. Atividade Legislativa	1.2	Divulga a composição das bancadas, lideranças e blocos partidários.	5	10	10	0	0	0	6,0	60%		
1. Atividade Legislativa	1.3	Divulga a composição das comissões, por parlamentares, por partidos e blocos partidários.	5	10	10	0	0	0	6,0	60%		
1. Atividade Legislativa	1.4	Divulga as frentes parlamentares em atividade e sua composição.	0	3	0	0	0	0	0,0	0%		
1. Atividade Legislativa	1.5	Divulga informações sobre as propostas em tramitação e já tramitadas: autor, relato, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.	5	10	7	3	0	0	6,0	60%		
1. Atividade Legislativa	1.6	Há vídeos, notícias ou estudos na página oficial das propostas, que as tornem mais compreensíveis pelo cidadão.	0	0	0	não aplicável	não aplicável	não aplicável	0,0	0%		
1. Atividade Legislativa	1.7	Divulga a agenda e pauta das sessões do Plenário.	10	não aplicável	7	3	0	0	6,4	64%		
1. Atividade Legislativa	1.8	Divulga lista de presença e ausência dos parlamentares em cada sessão do Plenário.	5	10	10	3	0	0	6,5	65%		
1. Atividade Legislativa	1.9	Divulga o resultado de votações no Plenário com detalhamento mínimo por parlamentar / partido / período / tipo de proposta / simbólica e nominal.	5	10	3	3	3	3	5,7	57%		
1. Atividade Legislativa	1.10	Transmite ao vivo as sessões do Plenário.	10	não aplicável	10,0	100%						
1. Atividade Legislativa	1.11	Publica a íntegra das sessões de Plenário em áudio, em vídeo e em texto.	10	10	não aplicável	não aplicável	3	0	7,8	78%		
1. Atividade Legislativa	1.12	Época de que forma os resultados das aprovações de propostas pela Casa vão impactar a vida do cidadão.	5	não aplicável	6,7	67%						
1. Atividade Legislativa	1.13	Divulga a agenda e pauta das reuniões internas e externas das comissões.	10	não aplicável	7	3	0	0	6,4	64%		
1. Atividade Legislativa	1.14	Divulga lista de presença e ausência dos parlamentares em cada reunião, interna e externa, de comissão.	5	10	10	3	0	0	6,5	65%		
1. Atividade Legislativa	1.15	Divulga o resultado de votações nas comissões com detalhamento mínimo por parlamentar / partido / período / tipo de proposta / simbólica e nominal.	5	10	10	3	0	0	6,5	65%		
1. Atividade Legislativa	1.16	Divulga a lista de propostas legislativas pendentes de votação em cada comissão.	10	10	3	não aplicável	não aplicável	3	7,9	79%		
1. Atividade Legislativa	1.17	Transmite ao vivo as reuniões das comissões.	10	não aplicável	10,0	100%						
1. Atividade Legislativa	1.18	Publica a íntegra das reuniões das comissões em áudio, em vídeo e em texto.	10	10	não aplicável	3	0	0	7,6	76%		
1. Atividade Legislativa	1.19	Divulga informações da atuação legislativa por cada parlamentar: as votações, autoria e relatoria de propostas, histórico de presença.	10	10	10	3	0	0	8,0	80%		
1. Atividade Legislativa	1.20	Divulga os discursos dos parlamentares em Plenário.	10	10	3	3	0	0	6,9	69%		
1. Atividade Legislativa	1.21	Divulga os resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética.	5	10	7	10	0	0	7,1	71%		
1. Atividade Legislativa	1.22	Divulga estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas: quantidade de propostas analisadas e votadas, quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário, e horas de debate.	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.1	Divulga a estrutura organizacional da instituição e as atribuições de cada órgão.	10	10	10	não aplicável	0	0	8,8	88%		
2. Atividade Administrativa	2.2	Divulga os objetivos estratégicos, detalhando os principais projetos de gestão, as unidades responsáveis, as metas, os indicadores e os resultados do período em referência.	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.3	Divulga estrutura remuneratória dos cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança, detalhando: níveis, denominação e remuneração.	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.4	Divulga quantitativo de cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança (vagos e ocupados).	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.5	Divulga lista completa de servidores efetivos e comissionados, incluindo nome, situação, cargo, data de admissão, função de confiança (se for o caso) e remuneração.	5	10	3	não aplicável	7	0	6,6	66%		
2. Atividade Administrativa	2.6	Divulga lista completa de servidores e parlamentares aposentados e de pensionistas, com respectivos proventos e pensões.	0	0	0	não aplicável	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.7	Divulga os subsídios dos parlamentares e demais parcelas remuneratórias e vantagens pecuniárias percebidas.	5	10	7	7	7	7	7,3	73%		
2. Atividade Administrativa	2.8	Divulga lista completa de terceirizados e estagiários.	0	0	0	não aplicável	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.9	Divulga as receitas da instituição.	10	10	7	7	10	9	9,1	91%		
2. Atividade Administrativa	2.10	Divulga informações sobre as despesas da instituição, com dados referentes ao valor, número do processo, bem beneficiário ou serviço prestado, beneficiário do pagamento e quando for o caso, procedimento licitatório.	10	10	10	7	10	10	9,6	96%		
2. Atividade Administrativa	2.11	Divulga informações sobre as despesas parlamentares feitas por meio de verba para o exercício da atividade parlamentar com detalhamento das empresas que prestam serviços, a descrição do serviço prestado, o data, o valor e respectivas notas fiscais.	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.12	Divulga informações sobre as despesas parlamentares feitas por meio de verba para o exercício da atividade parlamentar com detalhamento das empresas que prestam serviços, a descrição do serviço prestado, o data, o valor e respectivas notas fiscais.	5	10	3	3	3	3	5,7	57%		
2. Atividade Administrativa	2.13	Divulga as despesas mensais de cada comissão com audiências públicas.	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.14	Divulga informações sobre viagens oficiais realizadas por servidores e parlamentares, incluindo o nome do beneficiário, data, origem e destino, motivo posterior, valor das passagens e valor total das diárias autorizadas.	5	10	10	7	7	7	7,8	78%		
2. Atividade Administrativa	2.15	Divulga informações sobre licitações realizadas pela instituição, modalidade, objeto, valor estimado, inteiro teor das editais e resultado.	10	10	7	3	7	7	8,3	83%		
2. Atividade Administrativa	2.16	Divulga informações sobre contratos firmados pela instituição: objeto, valor, identificação do contratado, vigência e situação.	5	10	10	3	7	7	7,2	72%		
2. Atividade Administrativa	2.17	Divulga informações sobre concursos públicos da instituição com detalhamento: ano do certame, cargos, quantidade de vagas do edital e vagas efetivamente preenchidas, lista de aprovados com as classificações, lista de esperacadastrados, com sua validade.	0	não aplicável	0	0	0	0	0,0	0%		
2. Atividade Administrativa	2.18	Divulga informações sobre prestação de contas, incluindo o relatório de gestão, relatório de gestão fiscal, resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo controle interno e externo.	0	0	0	0	não aplicável	não aplicável	0,0	0%		
3. Atendimento ao cidadão	3.1	Disponibiliza na página inicial um link ou outra forma de redirecionamento para seção específica de "Transparência" ou "Acesso à Informação".	10	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	10,0	100%		
3. Atendimento ao cidadão	3.2	Indica o endereço e instruções que permitam a comunicação com a instituição.	10	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	10,0	100%		
3. Atendimento ao cidadão	3.3	Divulga endereço, e-mail e telefone dos gabinetes parlamentares.	0	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	8,7	87%		
3. Atendimento ao cidadão	3.4	Disponibiliza as agendas dos parlamentares.	0	não aplicável	0	não aplicável	não aplicável	não aplicável	0,0	0%		
3. Atendimento ao cidadão	3.5	Divulga orientações sobre os procedimentos de pedidos de informação pela LAI, incluindo endereços, telefones e horários de atendimento da unidade responsável.	10	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	10,0	100%		
3. Atendimento ao cidadão	3.6	Possibilita ao cidadão o envio de pedidos de informação de forma eletrônica, por meio de formulário padrão que não contém exigências que possam inviabilizar o pedido de acesso à informação.	10	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	10,0	100%		
3. Atendimento ao cidadão	3.7	Possibilita o acompanhamento dos pedidos de informação pelo número de protocolos.	10	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	10,0	100%		
3. Atendimento ao cidadão	3.8	Divulga, anualmente, a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.	10	10	10	3	10	9,6	96%			
3. Atendimento ao cidadão	3.9	Divulga, anualmente, lista de documentos classificados em cada grau de sigilo (ultrasecretos, secretos, reservados), sem identificação para referência futura, acompanhados da data e dos fundamentos da desclassificação.	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
3. Atendimento ao cidadão	3.10	Divulga, anualmente, a lista de documentos desclassificados e libera o acesso público para as informações não reavaliadas quanto ao grau de sigilo conforme prazo legal.	0	0	0	0	0	0	0,0	0%		
3. Atendimento ao cidadão	3.11	Oferece acesso à Ouvidoria.	10	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	10,0	100%		
3. Atendimento ao cidadão	3.12	Divulga respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	10	não aplicável	10	não aplicável	não aplicável	não aplicável	10,0	100%		
3. Atendimento ao cidadão	3.13	Divulga informações sobre o tratamento dos dados do titular de acordo com a LGPD (finalidade, forma e duração, uso compartilhado, responsabilidades dos agentes, direitos do titular, previsão legal e procedimentos).	10	não aplicável	7	não aplicável	0	0	7,4	74%		
3. Atendimento ao cidadão	3.14	Divulga relatórios de impacto à proteção de dados pessoais, atendendo à solicitação da autoridade nacional, de acordo com a LGPD.	0	não aplicável	0	não aplicável	0	0	0,0	0%		
4. Usabilidade do portal	4.1	É acessível para pessoas com deficiência.	5	não aplicável	3,0	30%						
4. Usabilidade do portal	4.2	É bem visualizado em diversos tamanhos de telas.	10	não aplicável	10,0	100%						
4. Usabilidade do portal	4.3	O conteúdo é apresentado em camadas, do mais simples, para o usuário comum, ao mais complexo, para o especialista, o que facilita a busca de informação pelo usuário.	10	não aplicável	10,0	100%						
4. Usabilidade do portal	4.4	O conteúdo é organizado visualmente, com uso de descrição introdutória do conteúdo de cada página, divisão em tópicos, intertítulos, listas, exibição de tabelas e de gráficos.	10	não aplicável	10,0	100%						
4. Usabilidade do portal	4.5	Os links de menu, nomenclaturas, botões de ação e links são compreensíveis pelo usuário que está em seu primeiro contato com o portal.	10	não aplicável	10,0	100%						
4. Usabilidade do portal	4.6	Os menus não ultrapassam sete itens.	5	não aplicável	5,0	50%						
4. Usabilidade do portal	4.7	Os formulários identificam claramente quais itens são de preenchimento obrigatório.	10	não aplicável	10,0	100%						
4. Usabilidade do portal	4.8	As imagens exibidas nas páginas são apresentadas em ordem alfabética.	10	não aplicável	10,0	100%						
4. Usabilidade do portal	4.9	Contém ferramenta de busca que permita o acesso ao conteúdo do portal.	10	não aplicável	10,0	100%						
4. Usabilidade do portal	4.10	A busca oferece um resultado positivo nos cinco primeiros após de resposta.	5	não aplicável	5,0	50%						

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Após a análise do site e portal de transparência da Câmara Municipal de Florianópolis, os resultados obtidos estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Resultados ITPL Câmara de Florianópolis

CATEGORIAS	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO					ÍNDICE POR CATEGORIA
	Disponibilidade	Atualidade	Linguagem Simples	Série Histórica	Dados Abertos	
Atividade Legislativa	6,6	8,2	6,5	2,9	0,3	59%
Atividade Administrativa	3,6	5,3	3,7	2,6	3,4	40%
Atendimento ao Cidadão	7,1	3,3	6,9	1,0	1,7	45%
Usabilidade do Portal	8,5	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	85%
ÍNDICE POR CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	6,5	5,6	5,7	2,2	1,8	57%

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Em relação ao ITPL, nota-se que os sites da Câmara de Florianópolis atingiram a pontuação final de 57%, se classificando no nível C de transparência (sendo A o máximo, com pontuação de 80 a 100). Dessa forma, percebe-se que ainda há um grande espaço para melhorias para que a nota máxima seja atingida, assim como já apontado em legislativos investigados anteriormente (RAUPP; PINHO, 2011; ANDRADE; RAUPP, 2017; RADAR DA TRANSPARÊNCIA, 2023; ITGP, 2023).

Ou seja, a exibição das pontuações tanto da EBT - 360° quanto do ITPL também incentivam os órgãos legislativos a melhorarem seus níveis de transparência e aprimorarem sua prestação de contas perante a sociedade. Os resultados das avaliações podem servir como um estímulo para que a casa legislativa adote medidas para aumentar a transparência e fortalecer a *accountability* democrática.

7 Considerações finais

Conforme os conceitos de *accountability* apresentados ao longo do estudo, nota-se que a transparência das ações governamentais é um dos fatores essenciais para que os sistemas de *accountability* funcionem de maneira efetiva, já que sem a disponibilização de informações confiáveis, relevantes e oportunas, os acionamentos dos mecanismos de responsabilização durante o mandato se tornam muito mais difícil.

Dessa forma, optou-se por um recorte acerca da transparência no âmbito do Poder Legislativo pela carência de estudos com esta temática, assim torna-se importante apontar possibilidades de melhorias na *accountability* municipal e verificar se estão sendo disponibilizadas informações suficientes acerca das contas públicas e demais divulgações necessárias, considerando que a transparência é um mecanismo legal do controle social.

Após buscar e identificar modelos e estruturas de responsividade, responsabilização e transparência nos portais eletrônicos da Câmara Municipal de Florianópolis - SC, a aplicação do ITPL e a EBT - 360° da CGU no quesito transparência ativa mostrou que no portal de transparência da Câmara Municipal de Florianópolis mostrou que ainda há a necessidade de melhoria na disponibilização de informações no legislativo municipal.

Os resultados da aplicação da EBT - 360° mostraram que o portal analisado alcançou 45,15%, sendo a pontuação máxima de 50%. Contudo, pontua-se que as informações acerca da estrutura organizacional da Câmara não foram encontradas no portal, mas sim em seu site. Em

relação às pontuações por tema, as menores pontuações se deram nos indicadores relacionados às obras públicas e a regulamentação da LAI. A baixa pontuação no primeiro quesito supracitado provavelmente deriva da necessidade de adaptação do indicador em razão do Poder Legislativo não realizar obras públicas. Quanto à regulamentação da LAI, a baixa pontuação deriva da dificuldade em encontrar o normativo local que regulamenta a LAI em ambos os sites analisados.

Por fim, outro ponto observado é que a maioria das informações fiscais disponíveis se encontra a partir do ano de 2015 em diante, sendo que antes dessa data não há um grande volume de dados. Dessa maneira, considerou-se que as informações disponibilizadas de forma ativa pela Câmara são suficientes acerca das contas públicas do Poder Legislativo, tendo a necessidade de alguns poucos ajustes para que se atinja a pontuação máxima da avaliação.

Em relação ao ITPL, os sites da Câmara atingiram a pontuação final de 57%, se classificando no nível C de transparência (sendo A o máximo, com pontuação de 80 a 100). Dessa forma, nota-se que ainda há um grande espaço para melhorias para que a nota máxima seja atingida.

Referente aos resultados tem-se a pior seção da Câmara foram as categorias da Atividade Administrativa e do Atendimento ao Cidadão, algo extremamente relevante para caracterizar um governo transparente e aberto à disponibilização de dados. Quanto a dimensão “Atividade Legislativa”, que obteve pontuação de 59%, destaca-se a baixa quantidade de informações referentes aos parlamentares, a dificuldade de acesso e compreensão de informações acerca das votações e sessões, a inexistência de maiores explicações que tornem os projetos mais compreensíveis e principalmente a não divulgação de estatísticas consolidadas sobre as atividades legislativas: quantidade de propostas analisadas e votadas, quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário, e horas de debate.

Na dimensão “Atividade Administrativa”, que possui a menor pontuação (40%), o principal problema encontrado é a carência de informações acerca de servidores, terceirizados, estagiários, pensionistas, aposentados e estrutura remuneratória dos cargos. Além disso, não foram encontradas informações sobre despesas feitas com suprimento de fundos e cartão corporativo e relatórios de gestão e fiscais, o que não converge com as exigências da LRF.

Quanto à dimensão “Atendimento ao Cidadão”, que possui a segunda pior pontuação (45%), destaca-se que melhorias podem ser feitas caso a Câmara disponibilize a agenda dos parlamentares, lista de documentos com classificação de sigilo e relatórios de impacto à proteção de dados pessoais, atendendo à solicitação da autoridade nacional, de acordo com a LGPD.

Por outro lado, a dimensão com melhor pontuação (85%) é a “Usabilidade do Portal”, algo bem positivo, visto que o acesso fácil, rápido e eficiente é fundamental para uma boa *accountability* no município. Pontua-se que o principal problema encontrado está relacionado ao mecanismo de busca do site da Câmara, já que nem sempre ele exibe os resultados procurados nas pesquisas.

No tocante aos critérios, as piores pontuações são relativas à “série histórica” e aos “dados abertos”. O primeiro critério supracitado obteve baixa pontuação devido à maioria das informações avaliadas ser de períodos recentes, sendo poucas delas originadas antes de 2015, chamando a atenção para a necessidade de prover conteúdos produzidos no passado. No quesito de dados abertos, poucas informações têm a possibilidade de serem obtidas em formatos abertos, sendo que a maioria delas foi encontrada no Portal da Transparência. Esse resultado mostra

a existência de uma transparência opaca, o que dificulta a análise dos dados de forma mais profunda.

Apesar da análise das avaliações mostrar diversos pontos de melhoria na transparência, é importante ressaltar que o presente estudo se limitou à análise dos critérios de transparência ativa da EBT - 360°, sendo interessante uma futura aplicação dos critérios da transparência passiva da referida avaliação. Estudos que realizem a comparação entre os portais de Florianópolis e outros portais poderiam evidenciar formas de melhorias voltadas ao aumento da *accountability*.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.
- ANDRADE, Rodrigo Gondin de; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 85–130, 2017.
- BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of information and openness: fundamental human rights. *Administrative Law Review*, 2006, vol. 58, p. 177–218.
- BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Welington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 1, p. 05-21, 2014.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 maio 2023.
- BRASIL. *Portal da transparência*. CGU, 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 23 maio 2023.
- CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. *Câmara Municipal de Florianópolis/SC*, 2023. Disponível em: <https://www.cmf.sc.gov.br/>. Acesso em: 30 maio 2023.
- CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. *Portal da Transparência da Câmara Municipal de Florianópolis*, 2023. Disponível em: <https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/florianopolis/portal?entidade=1018>. Acesso em: 11 maio 2023.
- CGU. *Mapa Brasil transparente*. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>. CGU, 2023. Acesso em: 23 maio 2023.
- CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; FREGA, José Roberto; LEMOS, Iomara Scandelari. Portais de serviços públicos e de informação ao cidadão no Brasil: uma descrição do perfil do visitante. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 10, n. 1, 2011.
- HEALD, David Albert. Varieties of transparency. In: *Transparency: The key to better governance?: Proceedings of the British Academy 135*. Oxford University Press, 2006. p. 25-43

- MEIJER, A. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255–269.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p.27-54, 1998.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, ano 43, n.6, p.1343-1368, 2009.
- RADAR da transparência. *Radar da Transparência, 2023*. Sobre o programa. Disponível em: <https://radardatransparencia.com.br/lancamento-do-programa-nacional-de-transparencia-publica-e-do-radar-nacional-de-transparencia/>. Acesso em: 12 mai 2023.
- RUEDIGER, M. A.. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, p. 29–43, 2002.
- SENADO FEDERAL (Brasil). *Índice de Transparência do Poder Legislativo*. Senado Federal: 2022. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/institucional/transparencia/itpl/>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- TRANSPARÊNCIA Internacional Brasil. *Índice de Transparência e Governança Pública, 2023*. Página inicial. Disponível em: <https://indice.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 12 mai 2023.
- YAZIGI, Alejandro Ferreiro. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. 9th International Anti-Corruption Conference, 1999, Durban. *Anais...* Durban: IACC, 1999.
- ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Enap, 2019. p. 39-58.