

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA- ASCES/UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS**  
**PERNAMBUCANOS: uma análise crítica sobre a implementação dos**  
**Portais Eletrônicos de Transparência Pública**

**CARLA DANNIELLY MORAES DE ALCANTARA**

**CARUARU**

**2017**

**CARLA DANNIELLY MORAES DE ALCANTARA**

**ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS  
PERNAMBUCANOS: uma análise crítica sobre a implementação dos  
Portais Eletrônicos de Transparência Pública**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro  
Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA,  
como requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Roberta Cruz da Silva

**CARUARU**

**2017**

**BANCA EXAMINADORA**

Aprovado em: 30/11/2017

ROBERTA CRUZ DA SILVA

**Presidente**

LUIZ GUSTAVO SIMÕES

**Primeiro Avaliador**

SAULO MIRANDA

**Segundo Avaliador**

## RESUMO

Este estudo apresenta uma análise da transparência e participação social na gestão pública dos municípios pernambucanos. Tem-se o intuito de contribuir para uma reflexão sobre a efetividade da Lei de Acesso à Informação no concernente à implementação dos portais eletrônicos de transparência pública na esfera municipal. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória. Nela observa-se que a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes e que não há que se alegarem dificuldades para implantação dessas técnicas, uma vez que se trata de um momento em que se tem disponível o avanço tecnológico e de um direito que é fundamental. Ademais, como fontes de pesquisa, foram utilizadas legislação, fontes doutrinárias específicas sobre o tema e dados governamentais, dos portais da Transparência e Tribunais de Contas. É indispensável, para a redefinição do papel dos gestores públicos, dirigirem esforços imediatos para o combate à corrupção, uma vez que os desvios de recursos públicos constituem em uma temática que vem a cada dia preocupando a sociedade brasileira. Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação, que regulamenta alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988 sobre o direito a receber informações dos órgãos públicos, atenderá seus objetivos, na medida em que o cidadão tiver a consciência do seu papel primordial na busca e no acompanhamento da informação, e que o gestor e demais incumbidos de tais tarefas cumprirem seus compromissos legais. Por meio da análise de dados, com amostra também de gráficos coletados, confrontam-se pressupostos teóricos e legais com situações empíricas e verifica-se se há correlação entre teoria, legislação e prática, concluindo-se, que diversas medidas precisam ainda ser tomadas, uma vez que mesmo com todo o fundamento normativo, existem inúmeras dificuldades para validar a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação, inclusive no que se refere aos portais eletrônicos de transparência pública nos municípios do Estado de Pernambuco.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Município. Controle Social. Transparência. Informação.

## ABSTRACT

This study shows an analysis of the transparency and social participation in the public administration of the municipalities of Pernambuco. It is intended to contribute to a reflection about the effectiveness of the Law of Access to Information in relation to the implementation of electronic portals of public transparency in the municipal sphere. The methodology used was the exploratory and descriptive research. It is noticed that the information published brings society closer to the management exercised by its representatives and that is not necessary to allege difficulties for the implementation of these techniques, since it is a moment in which the technological advance is available and a right that is fundamental. Moreover, as sources of <sup>research</sup>, legislation, specific doctrinal sources about the subject and government's data were used, from the Transparency Portal and Brazil's Tribunal de Contas da União. It is essential, in order to redefine the role of public managers, to make immediate efforts to combat corruption, since the detour of public resources is a topic that is becoming a matter of concern for Brazilian society. In this context, the Law of Access to Information, which regulates certain provisions of the Federal Constitution of 1988 upon the right to receive information from public agencies, will serve its purposes, in so far as citizens are aware of their primary role in the search and information, and that the manager and others in charge of such tasks fulfill their legal commitments. Through data analysis, with a sample of graphs collected, theoretical and legal assumptions are confronted with empirical situations and it is verified if there is a correlation between theory, legislation and practice, and it is concluded that several measures still need to be taken, since with all the normative basis, there are numerous difficulties to validate the effective implementation of the Law of Access to Information, including with regard to electronic portals of public transparency in the municipalities of the State of Pernambuco.

**Keywords:** Public Administration. Municipality. Social Control. Transparency. Information.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E O CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>8</b>
<b>2 O DIREITO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....</b>	<b>10</b>
<b>3 ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS.....</b>	<b>14</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>21</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>22</b>

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem sido alvo de controvérsias a respeito da transparência de seus atos. Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades para se propagar com maior facilidade em locais nos quais a gestão pública pode ocultar informações por julgá-las impróprias para o acesso da sociedade.

Acontece que, além dos dispositivos já expressos na Constituição Federal de 1988 que dispõem sobre a divulgação e transparência das informações públicas, o Brasil aprovou a Lei 12.527, a Lei de Acesso a Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011, que protege o referido acesso e objetiva tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são administrados, ampliando a participação popular e fortalecendo esses instrumentos de controle de gestão, transparência e otimização de gastos públicos (BRASIL, 2011).

O acesso à informação além de ser um direito inscrito na Constituição Brasileira, é agora regulamentado por Lei Federal.

Essa Lei representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, uma vez que estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção, ou seja, que qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, desde que essas não sejam classificadas como confidenciais (art. 3º, I da LAI).

Entretanto, o presente estudo tem o intuito de aproximar a questão desse controle social, com a problematização do direito à informação e a transparência pública ativa dos portais eletrônicos nos municípios do Estado de Pernambuco, em termos de abordagem dada ao assunto na legislação vigente, confrontando então, a teoria com a situação fática atual desse mecanismo de controle, com base nas referidas normas em que se funda.

O objetivo da pesquisa, por conseguinte, foi analisar até que ponto os órgãos municipais do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, estão cumprindo as obrigações previstas na Lei de Acesso à Informação, de publicar as informações de transparência ativa nos portais eletrônicos.

A relevância social e jurídica do presente estudo está na necessidade de maior aprofundamento nos estudos sobre o tema, tendo em vista que é um assunto de grande valia para o cidadão, isto é, além de poder contribuir para a área de conhecimento em que se insere, pode contribuir de forma mais ampla para a sociedade em geral.

Para alcançar o objetivo proposto, utilizaram-se como procedimentos metodológicos a pesquisa exploratória e descritiva, pois além de explorar o problema com o intuito de torna-lo

mais explícito, faz-se um levantamento de dados para sua análise e interpretação. Dados esses qualitativos e também quantitativos.

Para subsidiar ainda o trabalho, serão utilizadas informações secundárias, as quais serão obtidas mediante pesquisas na legislação atual, referências doutrinárias, artigos e pesquisas de casos já estudados, *sites* da *internet* que tratam de controle social, direito à informação e transparência pública, inclusive aqueles que externam dados governamentais, objetivando a partir destes, relatar fatores que interferem na atuação desse mecanismo de controle e no comportamento de seus atores, frente às informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades do governo.

Este artigo, além desta introdução, expõe inicialmente sobre participação social democrática na Administração Pública na próxima seção. Em seguida, a seção dois retrata o direito de acesso à informação e sobre a transparência pública. Já a seção três faz uma análise crítica sobre a implementação dos portais eletrônicos de transparência pública nos municípios pernambucanos, onde acrescenta-se ao texto original, gráficos que demonstram a aplicação concreta dessa ferramenta, com o intuito de atualizar as reflexões desenvolvidas. E por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E O CONTROLE SOCIAL

Antes de tratar, particularmente, sobre o controle da Administração Pública, faz-se necessária uma abordagem, embora concisa, sobre a própria Administração Pública, selecionando, para tanto, o âmbito municipal, haja vista os fins deste estudo.

Não obstante a doutrina trabalhar exaustivamente o conceito de Administração Pública e reconhecer que ele é polissêmico, ou seja, que exprime mais de um sentido (CARVALHO FILHO, 2015, p.11; DI PIETRO, 2015, p. 83), sob uma análise geral, Bresser Pereira (1995) consagra que “A Administração Pública se refere ao aparelho estatal, ou seja, ao conjunto formado por um governo e seus agentes administrativos, regulado por um ordenamento jurídico”.

Desde logo, observa-se que a Administração Pública tem como objetivo principal o interesse público, e segue diversos princípios, entre eles os princípios constitucionais explícitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, conforme o art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Esses princípios são normas de observância permanente e obrigatória expressos na Constituição Federal e têm a função de dar coerência e singularidade à Administração Pública em relação direta com o direito administrativo, ou seja, a Administração Pública tem que ser exercida em harmonia com estes princípios, e as ações que os contrariem serão consideradas inválidas.

O princípio da publicidade é aquele que impõe à Administração Pública a tornar acessível à sociedade o conhecimento dos atos que lhe dizem respeito, conferindo transparência à sua atuação. A publicidade, nas palavras da atual presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Carmen Lúcia Antunes Rocha, em relatório de uma de suas decisões:

A Publicidade [...] é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas (estatais) conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado (BRASIL, STF, 2007, pp. 6-7).

Com a evolução do mundo econômico, desenvolveu-se um conjunto de atividades estatais voltadas a conduzir recursos para financiar as políticas sociais, a fim de que os objetivos primordiais do Estado fossem alcançados. Portanto, o Estado precisa do ingresso desses recursos para fortalecer sua missão de construir uma vida patente e digna para o povo. Isto posto, a sociedade, além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, deve acompanhar a realização das despesas, para que os recursos não sejam

desviados ou mal administrados, exercendo o controle dos recursos públicos (BRASIL, CGU, 2012, p. 14).

Onde há poder é possível que haja abusos, nessa linha convém reaver algumas ideias do filósofo e escritor Montesquieu acerca do assunto, o qual entendia que “a liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas nem sempre ela existe nos Estados moderados; só existe quando o poder não é abusado; mas é uma experiência eterna que todo o homem que tem poder é levado a abusar dele; vai até encontrar limites” (MONTESQUIEU, 2011, p. 303), nesse caso, seria esse limite uma espécie de controle.

Nos dizeres de Carvalho Filho (2015, p. 975), conceitua-se controle da Administração Pública como “O conjunto de mecanismos jurídicos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

Logo, no que se refere às espécies desse Controle, a doutrina também não é uniforme, nem quanto às formas, nem quanto aos órgãos e nem quanto ao momento, mas, quanto aos mais relevantes, seguindo o objetivo do trabalho, tem-se o Controle Institucional, que um Órgão ou Poder exerce sobre o outro, e tem-se o acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos, realizados pela coletividade, ou seja, que inclui o administrado como legitimado capaz de exercer o controle administrativo, intitulado de Controle Social (BRASIL, CGU, 2012, pp. 16-17).

Segundo Nery Ferrari (2005, p. 228): “Outro controle instituído pela Constituição de 1988 é o exercido pelo próprio povo, sendo qualquer contribuinte parte legítima para fiscalizar as contas do Município e ilícitos administrativos, conforme dispõe o § 3º do art. 31 da Constituição Federal”.

Por permitir essa participação contínua é que essa espécie de controle propicia e torna real a vivência da Democracia, uma vez que é assegurado pela Constituição Federal e permite ao cidadão interferir no planejamento, na execução e no monitoramento das atividades do governo. Sendo muitas vezes denominado de Democracia Direta.

Nessa linha de raciocínio, o assunto será minudenciado adiante.

## 2 O DIREITO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

No Brasil, a participação social se encontra em processo de aprimoramento nos últimos anos e a preocupação em estabelecer um controle social efetivo torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos, cuja estratégia deve ser a criação de métodos eficazes que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões.

No ano de 1998, foi publicada a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação de *homepage* na *internet*, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação de dados e informações (BRASIL, 1998).

Em seguida, foi publicado um Decreto da Presidência da República de nº 5.482 de 30 de junho de 2005, que trata sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na *internet*, com a finalidade de transmitir informações e dados *online* (BRASIL, 2005).

Com o intuito de regulamentar ainda a atuação e estrutura da Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Poder Executivo Federal relativo à transparência de gestão e defesa de patrimônio público, foram criados então, dois veículos de comunicação do governo federal para com a sociedade: o primeiro é o Portal da Transparência apresentado ao cidadão, em um único sítio, com informações sobre recursos públicos federais. E o segundo, páginas de transparência pública que se apresentam, em site próprio de cada órgão e entidade da Administração Pública, contendo informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esses portais reúnem diversas informações sobre o uso dos recursos estatais e as disponibiliza para todo cidadão, sendo uma poderosa ferramenta de apoio ao exercício do controle social, permitindo ao cidadão ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo nas ações destinadas à sua comunidade (BRASIL, CGU, 2012. p. 31).

Em 2009 foi sancionada a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, que regulamenta o padrão mínimo de qualidade da informação e inova a questão da obrigatoriedade de disponibilização de informações em tempo real sobre a execução orçamentária (BRASIL, 2009). Este processo culminou com a Lei de Acesso à Informação de 2011.

Os avanços na tecnologia da informação do governo oferecem a facilitar esse acesso ao público às informações públicas.

A Lei Máxima do país, que reconheceu e ampliou os direitos sociais, traz alguns dispositivos que mostram a preocupação em tornar os cidadãos mais atuantes desse processo de controle nas finanças públicas, os quais estão transcritos abaixo no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, e que preceituam que qualquer pessoa pode solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, entes e poderes, informações por eles produzidas, obedecendo ao Princípio da Publicidade (BRASIL, 1988). Esses direitos são ainda regulamentados pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

É importante dizer que a Lei de Acesso à Informação, abrange União, Estados, DF e municípios, em todos os seus Poderes e subordina todos os seus órgãos públicos integrantes da administração direta, desde a entrada em vigor em 16 de maio de 2012 (art. 1º da LAI).

O Direito do Acesso à Informação também é protegido e reconhecido em âmbito internacional por organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e também por intermédio da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O artigo 13 da Convenção Americana trata da obrigação do Estado de permitir o acesso à informação aos cidadãos:

Art. 13. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras,

verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

Quanto à sua Declaração de Princípios:

[...]

Princípio 2: Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informações e opiniões livremente, nos termos do artigo 13 e todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação.

[...]

Princípio 4: O acesso à informação em Poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir esse direito.

O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade, como já citado, é denominado Princípio da Transparência. Essa transparência implica, no entanto, um trabalho simultâneo do governo e da sociedade: o governo levando informação à sociedade e esta buscando a informação de que tudo que é público pertence a nós (BRASIL, CGU, 2012, p.27).

Para Martins Junior (2010, p.51):

A transparência administrativa garante a legitimação material da administração pública e resulta da própria participação do administrado na gestão, do interesse público mediante o controle, a fiscalização e a possibilidade de influenciar no processo decisório das medidas que interferem diretamente no seu cotidiano.

Para tanto, a Lei 12.527/11, em seu art. 8º, estabelece que divulgação das informações pode se dar de maneira ativa, por iniciativa da Administração Pública ou mediante provocação do administrado, que é a chamada transparência passiva (art. 10).

A LAI também prevê que essas informações também devem estar disponíveis em sítio na internet, como já citado, ficando dispensados disso apenas os municípios com população de até 10 mil habitantes, como dispõe o § 4º do art. 8º:

§4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nesse viés, a partir da edição da Lei de Acesso à Informação, o procedimento nela previsto, passou a ser executado com base nas seguintes premissas previstas no seu art. 3º:

- I- a publicidade é a regra, o sigilo a exceção;
- II- as informações de interesse público devem ser fornecidas independentemente de solicitação;
- III- viabilizar as informações por meio de tecnologia de comunicação;
- IV- fomentar a cultura da transparência na administração Pública;

V- propiciar o desenvolvimento do controle social da administração Pública.”

No entanto, como já visto, é notável que a ampliação da divulgação dos atos da Administração Pública a milhões de cidadãos contribui significativamente para o fortalecimento da democracia, valorizando e desenvolvendo noções de cidadania.

A Lei de Acesso à Informação é relevante e necessária, mas talvez demore muitos anos para dar resultados.

### **3 ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS**

Delineando um estudo aprofundado sobre a transparência pública nos municípios do Estado de Pernambuco, é de suma importância ressaltar que a preocupação com a transparência no Brasil tem sido estimulada com exemplos de outros países, como a Suécia em 1766; os Estados Unidos em 1966; a Colômbia, pioneira na América Latina, em 1888; o México, em 2002; Chile, Uruguai, entre outros, que também aprovaram leis de acesso à informação, conforme o manual da LAI para Estados e municípios (BRASIL, CGU, 2013, p. 8).

O avanço tecnológico acarretou mudanças na legislação, obrigando os governos a disponibilizar informações de modo direto e imediato. Daí a necessidade de criação de portais e sistemas *online* e também dos referidos portais de transparência, trazendo consigo, novos desafios para a administração pública (SILVA, 2005, pp. 450-468).

A questão é que existem ainda inúmeras dificuldades para efetivarem-se os preceitos do princípio da transparência, seja por inefetividade da gestão, por falta de recursos, ou até mesmo por não atribuírem-lhe a devida importância.

Segundo Culau e Fortis, (2006, p.12), “As duas principais dificuldades estão associadas à baixa escolarização da população brasileira, especialmente a “alfabetização digital”, e ao “hermetismo da linguagem técnica.” Ou seja, as dificuldades começam para a sociedade, com os obstáculos organizacionais, como o linguajar tecnicista empregado nas referidas informações, uma vez que a Administração Pública possui um vocabulário singular, distanciando-se do cidadão e evidenciando-se como um dos obstáculos básicos ao entendimento dos resultados proporcionados pelas ações do governo.

Por essa razão, é que além de dar publicidade às suas ações, o setor público deve avaliar se tais informações estão em nível suficiente de entendimento, disponibilizadas em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público e tentar facilitá-las ao máximo para que haja o pleno exercício do controle social.

Quanto à alfabetização digital, o cidadão deveria ser despertado com essas questões relacionadas aos valores sociais desde a escola, tendo uma educação voltada para a cidadania, ou seja, assim como ensinam as disciplinas escolares, questões relacionadas à convivência do cidadão em sociedade e valores sociais, a educação voltada à cidadania também deveria ser tema esse a ser debatido e assimilado desde a infância em sala de aula, no intuito de conscientizar e despertar o interesse pela coisa pública.

A publicidade é requisito de eficácia, efetividade e moralidade. A doutrina é unânime no sentido de que um dos principais objetivos do princípio da publicidade é mostrar aos administrados, os atos praticados pelos administradores públicos. Mello (2015, p. 117) assim esclarece:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Entretanto, no que tange à divulgação por meio eletrônico, a questão continua sendo desafiadora. Vale salientar, que em muitas localidades ainda há a limitação desse controle, pois as informações sequer são disponibilizadas, desobedecendo às seguintes determinações da LAI:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

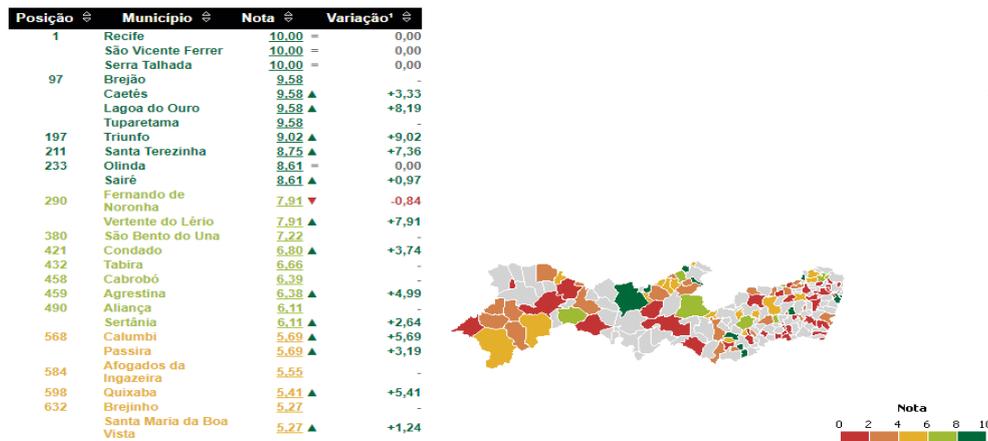
[...]

§2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*).

Atualmente, os *sites* públicos voltados para divulgação de informações são assim conhecidos, por: “Portais da Transparência”. São *sites* nos quais a Administração divulga e disponibiliza todos os dados referentes às contas públicas, como já citado anteriormente.

Em relação à limitação desse tipo de controle, toma-se como exemplo o Estado de Pernambuco, que possui cerca de 8.796.448 habitantes (BRASIL, IBGE, 2010) e que na Escala Brasil Transparente, em seu último Panorama dos Governos Municipais, dos seus 185 municípios, apenas 20 estão acima da média, como mostra a imagem abaixo do referido relatório, disponibilizada no site do próprio Portal da Transparência:

**Escala Brasil Transparente**  
Panorama dos Governos Municipais - Pernambuco  
3.ª avaliação



FONTE: BRASIL, Portal da Transparência - Relatórios (2017)

No Estado de Pernambuco, a Lei de Acesso à Informação obteve força através do Instrumento Legal de nº 14.804, de 29 de outubro de 2012, que regula o acesso às informações do Poder Executivo estadual, certificando assim “o direito fundamental de acesso às informações em consonância com as normas gerais disciplinadas na Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011” (PERNAMBUCO, ALEPE LEGIS, 2012).

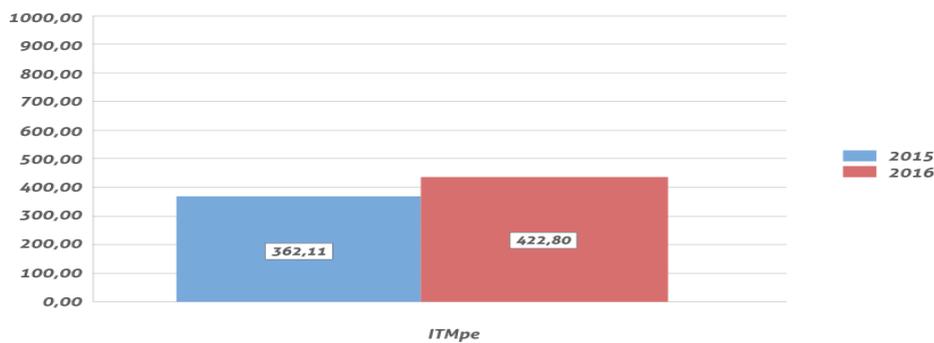
Anualmente, o nível de transparência dos municípios pernambucanos é avaliado a partir de um diagnóstico dos portais da transparência das prefeituras com o intuito de estimular a melhoria da transparência pública, e facilitar consequentemente, o controle social.

O último exercício do supradito diagnóstico é referente ao ano de 2016, sendo o primeiro do ano de 2012 desde a entrada em vigor da LAI. Esse exercício tomou por base as exigências contidas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei Complementar nº 131/2009, que determina a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira, no Decreto nº 7.185/2010 que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, e na Lei nº 12.527/2011 (LAI), que regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (PERNAMBUCO, TCE, 2016).

Para cada portal avaliado é calculado o ITMpe – Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco, iniciado pelo Tribunal de Contas, e que pode variar entre zero e 1.000 pontos. De acordo com o valor obtido, os portais são classificados em cinco níveis de transparência: 1, 2, 3, 4 e 5 (PERNAMBUCO, TCE, 2016).

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sua pretensão de intensificar as ações com vistas a aperfeiçoar a qualidade das informações disponibilizadas aos cidadãos, já tentou de várias maneiras pedagógicas e por meio de auditagens, melhorar a questão da transparência no Estado, priorizando, por exemplo, a orientação aos gestores, por meio da Escola de Contas, onde foram oferecidos vários cursos relacionados à transparência para que os estes pudessem aprofundar os conhecimentos sobre a legislação e aperfeiçoar seus portais. Além disso, foram enviados Alertas de Responsabilização aos mesmos para que implantassem melhorias em suas administrações, bem como, se necessário fosse, processos de gestão fiscal seriam formalizados resultando em aplicação de multas por descumprimento da legislação, além do anexo das informações de cada prefeitura aos processos de prestação de contas do governo, que podem contribuir para o opinativo por parte do Tribunal para a rejeição de contas da gestão (PERNAMBUCO, TCE, 2016).

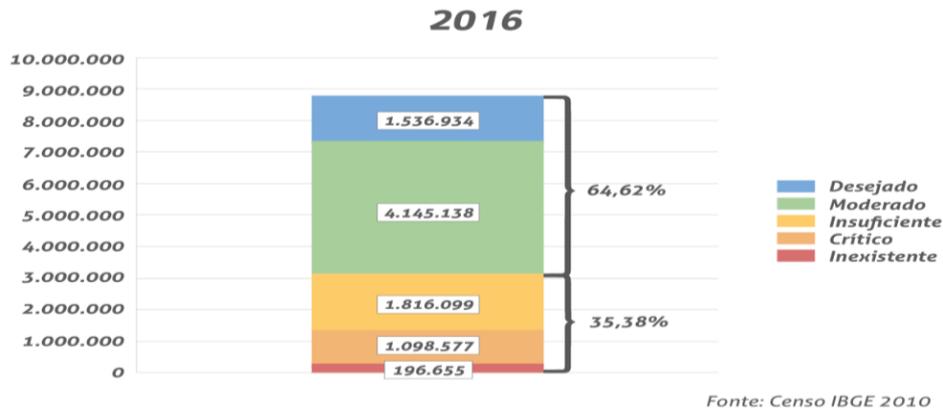
A seguir tem-se o gráfico comparativo que representa os Índices médios de transparência nos exercícios 2015 e 2016 dos municípios do Estado de Pernambuco. De acordo com o TCE, em 2016, cerca de apenas 43% das prefeituras dos municípios pernambucanos encontram-se nos níveis moderado (2) e desejado (1) de transparência pública. O Portal da Transparência da Prefeitura do Recife ainda continua sendo o único enquadrado no nível Desejado, embora ainda tenha espaço para melhorias. Por outro lado, houve apenas um aumento razoável de prefeituras cujos Portais da Transparência foram melhor avaliados e passaram a integrar o rol dos enquadrados no nível Moderado de transparência pública (PERNAMBUCO, TCE, 2016). Um aumento minimamente satisfatório:



FONTE: PERNAMBUCO, TCE (2016)

Já no gráfico a seguir, é apresentada a distribuição populacional do Estado por Nível de Transparência. Em 2016, para 64,62% já é possível o exercício de um controle social mais efetivo, enquanto ainda 35,38% da população encontra-se prejudicada quanto ao exercício do

controle social, vez que esta reside em municípios que alcançaram apenas os níveis de transparência Inexistente, Crítico ou Insuficiente, nos portais de suas prefeituras:



FONTE: PERNAMBUCO, TCE (2016)

Aparentemente, parece ser um número insignificante a quantidade populacional que se encontra abaixo do nível esperado, acontece que 35,38% correspondem a aproximadamente um total de 3.112.036 da população pernambucana, segundo o Censo do IBGE do ano de 2010. Um número consideravelmente alto, ainda, tendo por base o total da população.

Consoante às tabelas que apresentam o ranking dos 10 municípios do estado de Pernambuco cujos portais de transparência obtiveram os maiores índices em 2016, e o ranking dos 10 municípios do estado de Pernambuco cujos portais de transparência obtiveram os menores índices em 2016, respectivamente, também extraídas do site do TCE/PE, denota-se que os municípios com menor índice de transparência são os que geralmente apresentam os maiores problemas de gestão.

Desde o início da implementação da Lei de Acesso a Informação, com a busca pelo aperfeiçoamento dos Portais da Transparência dos Municípios do Estado de Pernambuco, além dos Alertas de Responsabilização e Processos de Gestão Fiscal, iniciados pelo TCE/PE, o Ministério Público Federal (MPF) juntamente inclusive com o Ministério Público do referido Estado (MPPE), também têm se mostrado atuante, e além das audiências promovidas e debates de implementação dos Portais da Transparência diretamente com os cidadãos em alguns municípios, foram expedidos diversos documentos, entre eles, recomendações (instrumento de atuação extrajudicial da instituição) e termos de ajustamento de condutas (Tac's) a gestores para seguirem os princípios de responsabilidade e transparência, pois foram constatadas diversas irregularidades nas administrações municipais através de práticas

atentatórias a esses princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal, prejudicando tanto a sociedade, quanto os cofres públicos (PERNAMBUCO, MP, 2017).

Caso tais irregularidades persistissem, ações civis públicas seriam ajuizadas conjuntamente de forma coordenada. Como muitos gestores não cumpriram as recomendações, até o ano de 2014, houve o ajuizamento de algumas ações civis públicas em face de diversos municípios, pelo MPPE, para garantir a implementação dos seus portais. Entre eles, aos municípios de Inajá, Manari, Garanhuns, Lagoa do Ouro, Buíque, Tupanatinga, Águas Belas, Itaíba e Sertânia (PERNAMBUCO, MP, 2017).

Nos casos de municípios que não têm sequer portais na *internet*, mesmo após expirado o prazo da recomendação, uma linha de atuação ainda mais drástica é adotada, podendo envolver, entre outras medidas, ajuizamento de ações de improbidade por crimes de responsabilidade contra prefeitos e expedição de recomendações para que a União suspenda os repasses de transferências voluntárias aos municípios que não se adequarem às normas em tempo hábil (art. 10, Itens 4 e 12, Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 e art. 1º, incisos VII e XXIII, Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, respectivamente). Situações danosas ao patrimônio público (PERNAMBUCO, MP, 2017), porém, após a referida data, não foram constatadas informações acerca de mais nenhuma ação que tenha sido ajuizada.

Vale salientar, que segundo a LC nº 131/2009, o prazo estabelecido aos municípios para que desenvolvam seus respectivos portais, a contar da data de sua publicação (28 de maio de 2009), são de:

- I- 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes - maio de 2010;
- II- 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes - maio de 2011;
- III- 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes – maio de 2013.

Contudo, diante do exposto, é notável que mesmo com diversas normas e órgãos fiscalizadores, que tem como intuito fornecer uma maior transparência aos dados da Administração Pública no Brasil, o país ainda não obteve nível de excelência neste assunto.

Observa-se que, grande parte da população, além de não demonstrar tanto interesse no que se refere ao controle social, também não tem o incentivo de participação popular que deveria ser capitaneado pelo Poder Público. Tamanho é o desinteresse do Estado, a inexistência de estratégias mais institucionalizadas e de mecanismos mais eficazes e efetivos, capazes de promover o controle social.

O cidadão deve também ser estimulado a oferecer denúncias sobre eventuais irregularidades verificadas na gestão dos recursos. Como os agentes desse controle não podem julgar nem punir as irregularidades encontradas, esse papel, em países democráticos como nosso, cabe à justiça, a qual precisa ser acionada pelo Ministério Público ou pelo próprio cidadão. Assim, ao cidadão que exerce tal controle e se depara com situações irregulares, pode encaminhar denúncias aos órgãos responsáveis, e não atribuir esse trabalho somente ao Tribunal de Contas do Estado ou à Casa Legislativa Municipal que são os órgãos fiscalizadores incumbidos em âmbito municipal.

Outrossim, não se pode alegar dificuldades de implementação dessas técnicas diante de um mundo tecnologicamente avançado e também diante de um direito fundamental, que é o direito à informação. Se a sociedade manifestasse seu inconformismo com tais descasos, muitas situações seriam evitadas. A ação popular é a que contém mais força, e no setor histórico que nos encontramos é notório que com a diminuição da passividade dos cidadãos, inúmeras conquistas hão de serem ainda obtidas. “Povo” não é apenas um referencial quantitativo a manifestar-se em anos de eleições, têm que se fazer presente de forma ativa no processo democrático do governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há vários instrumentos para se exercer o controle social, atualmente, no Brasil, bem como, há diversos dispositivos legais que asseguram sua implementação. Entretanto, uma parcela considerável da sociedade ainda desconhece ou não atua utilizando essas ferramentas de democracia e participação social. E, tal postura da sociedade, dificulta a perfeita utilização dos meios de controle.

Como esses instrumentos são utilizados como práticas de vigilância para propiciar resoluções favoráveis e atender às reclamações da população em geral, é necessária a participação de todos.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 traz uma inovação, que é o direito a receber informações, e que é ainda disciplinado por diversas outras normas como a LAI (Lei de Acesso à Informação), às quais se sujeitam União, Estados, Distrito Federal e também os Municípios.

A LAI veio para conferir maior transparência e é considerada requisito essencial para o Estado Democrático de Direito. Há também outras normas acerca do assunto, inclusive que tratam sobre a divulgação de informações e dados na internet, como o Decreto de nº 5.482 de 30 de junho de 2005 da Presidência da República,

A partir desse decreto, foram criados dois veículos de comunicação do governo para a sociedade: o Portal da Transparência exibido em um único sítio do governo, e as páginas de transparência pública que se apresentam, em site próprio de cada órgão e entidade da administração pública, seja ela federal, estadual ou municipal.

É notável que na esfera federal esse dispositivo tenha uma maior eficácia. De maneira oposta, nos municípios, o conhecimento e a fiscalização é em menor número, então consequentemente esse direito muitas vezes passa despercebido e é também muitas vezes violado. Prova disso são os portais eletrônicos de transparência pública com níveis abaixo do desejado em muitas cidades do Estado de Pernambuco.

Logo, diversas medidas ainda precisam ser tomadas para que esse cenário atinja sua meta, e o primeiro passo é tornar os programas voltados para a educação fiscal e cidadã uma realidade das escolas e universidades, introduzindo seus conceitos de controle social e transparência na educação dos Estados e municípios, tendo em vista que esse exercício encontra-se em evolução, e a sociedade brasileira em geral, não tem uma experiência consolidada em relação ao exercício da cidadania e a efetivação da democracia como prática social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Acesso à Informação GOVERNO FEDERAL**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: abr.2017

\_\_\_\_\_. CGU. Cartilha de Controle Social, *Olho Vivo no Dinheiro Público*, 2012: **Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício no controle social**. Disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)>. Acesso em: mai.2017

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Brasil Transparente. MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília, 1 ed, 2013. Disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)>. Acesso em: mai.2017

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: abr. 2017

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: jul. 2017

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: set. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: set. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: abr. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: jul. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: jul.2017

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência**: <[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)>. Acesso em: jun.2017

\_\_\_\_\_. STF. **Relatório de Julgado da Ministra Carmen Lúcia**. Mandado de Segurança 26.920-DF de 15/03/2012. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia)>. Acesso em: 05/2017

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[www.oas.org/pt/cidh/](http://www.oas.org/pt/cidh/)>. Acesso em: mai.2017

\_\_\_\_\_. **Declaração de Princípios dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[www.oas.org/pt/cidh/](http://www.oas.org/pt/cidh/)>. Acesso em: mai.2017

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Cidade da Guatemala, Anais... Cidade da Guatemala: Instituição promotora do Evento, 2006. Disponível em: <[http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia\\_controle\\_social\\_administracao.pdf](http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia_controle_social_administracao.pdf)>. Acesso em: ago.2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2 ed.. São Paulo: RT, 2005.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. (Trad. Miguel Morgado). Lisboa: Edições 70, 2011.

PERNAMBUCO. ALEPE LEGIS. **Lei nº 14.804, de 29 de outubro de 2012**. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=14804&complemer=0&ano=2012&tipo=&url=>>. Acesso em: ago.2017

\_\_\_\_\_. MPPE. **Notícias - Ações Cíveis Públicas acerca dos Portais Eletrônicos Municipais de Transparência**. Disponível em: <<http://www.mppe.mp.br/mppe/>>. Acesso em: ago.2017

\_\_\_\_\_. TCE. CONTAS ABERTAS. **Índice de transparência**. 2016. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/indicedetransparencia2016/>> Acesso em: ago.2017

SILVA, S.P. (2005). **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. Opinião Pública, Campinas, XI (2). Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf](http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf)>. Acesso em: ago.2017