

ANO  
2016



**UDESC**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

CIBELLY FARIAS CALEFFI | ENTRE A TRANSPARÊNCIA E O SEGREDO

A presente dissertação, intitulada “Entre a transparência e o segredo: análise da transparência e do acesso à informação nos portais das assembleias legislativas brasileiras”, dedica-se a investigar as ações relacionadas à transparência de informações públicas em *websites* dos órgãos públicos legislativos do Brasil. A partir do estudo bibliográfico, foram desenvolvidos instrumentos que visam o aprimoramento da atuação dos procuradores do Ministério Público de Contas para a construção de um cenário propício ao desenvolvimento de *accountability* no âmbito da gestão pública brasileira.

Orientador: Fabiano Maury Raupp

Florianópolis, 2016

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ENTRE A TRANSPARÊNCIA E O SEGREDO:**  
análise da transparência e do acesso à  
informação nos portais das assembleias  
legislativas brasileiras

CIBELLY FARIAS CALEFFI

FLORIANÓPOLIS, 2016

**CIBELLY FARIAS CALEFFI**

**ENTRE A TRANSPARÊNCIA E O SEGREDO:**  
análise da transparência fiscal e do acesso à informação  
nos portais das assembleias legislativas brasileiras

Dissertação apresentada ao  
Curso de Pós-Graduação  
Profissional em Administração,  
da Universidade do Estado de  
Santa Catarina, como requisito  
parcial para obtenção do grau  
de Mestre em Administração.

Orientador: Fabiano Maury  
Raupp

FLORIANÓPOLIS, SC  
2016



# **CIBELLY FARIAS CALEFFI**

## **ENTRE A TRANSPARÊNCIA E O SEGREDO:**

análise da transparência fiscal e do acesso à informação  
nos portais das assembleias legislativas brasileiras

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

### **Banca Examinadora:**

Orientador:

---

(Dr. Fabiano Maury Raupp)  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

---

(Dr. Leonardo Secchi)  
Universidade do Estado de Santa Catarina

---

(Dr. Rogério João Lunkes)  
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.



À minha mãe, pelo amor incondicional.

À minha família, Paulo, Jean Luc e Charlotte, por me prover a energia necessária para seguir com coragem.



## **AGRADECIMENTOS**

Agradecimentos sempre correm o risco de parecer incompletos em face das peças que a memória nos prega.

Entretanto, ainda que sob o risco de cometer alguns lapsos, inicialmente agradeço aos meus pais, que mesmo com tantas dificuldades, sempre priorizaram os estudos dos filhos.

Ao meu marido Paulo e aos meus filhotes de patas Jean Luc e Charlotte, com as minhas escusas por todas as horas ausentes.

Meu agradecimento especial ao professor e orientador Fabiano Maury Raupp, por estar sempre disponível para, sabiamente, pacientemente, apontar-me alguma solução, mesmo quando eu – por conta de uma natureza tipicamente inquieta – não visualizava com facilidade um caminho. Foi um grande privilégio tê-lo como orientador nessa trajetória.

Aos professores Nério Amboni e Paula Chies Schommer, que participaram do meu exame de qualificação, cujas contribuições auxiliaram e enriqueceram o desenvolvimento deste trabalho e aos professores Leonardo Secchi e Rogério João Lunkes, pela prontidão em aceitar compor a banca examinadora da defesa.

À Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, por me acolher como mestranda e aos professores do curso de mestrado profissional da ESAG,



pelos conhecimentos transmitidos sempre com muito entusiasmo, os quais me permitiram evoluir em uma área de estudo até então para mim misteriosa.

Aos colegas do curso de mestrado pela parceria, pelo auxílio e pelo espírito de união presentes em muitos momentos ao longo desses dois anos de estudos.

Aos meus colegas do Ministério Público de Contas, guerreiros nessa trajetória de luta por dias melhores na gestão pública, em especial aos colegas em Santa Catarina, procuradores Diogo Roberto Ringenberg e Aderson Flores, por dividirem os bons e maus momentos, as vitórias e as dificuldades e por, juntos, fazermos tanto com tão pouco.

Aos servidores do meu gabinete, que muito me auxiliam diariamente e cuja dedicação e compromisso com o MPC/SC permitiram os meus momentos de afastamento sem prejuízo da continuidade das atribuições do gabinete.

A todos os que, de alguma forma, participaram em algum momento ou contribuíram para esse trabalho, muito obrigada!

## RESUMO

Atualmente, há um farto arcabouço prevendo a obrigatoriedade de órgãos públicos fornecerem dados fiscais e acesso à informação aos cidadãos. Assim, os portais dessas instituições são um importante instrumento na construção da transparência, o que contribui para o processo de *accountability* da gestão pública. Nesse cenário, o objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar o nível de transparência das assembleias legislativas do Brasil a partir dos sítios eletrônicos, sobretudo por se tratar dos órgãos responsáveis pela elaboração de leis e que, como tal, deveriam estar aptos a informar seus atos de gestão, assim como revelar suas receitas e despesas, nos moldes previstos na legislação vigente. Verificou-se que a maioria dos portais avaliados possui média e baixa capacidade de transparência fiscal e de acesso à informação. Dentro do contexto de *accountability* também como algo que corresponde às expectativas (HEIDEMANN, 2009) da sociedade, em um ambiente onde se evidencia a abertura do gestor ao público (SCHEDLER, 2009), pode-se concluir que os portais das assembleias legislativas no Brasil, em geral e nesse momento, não são espaços abertos à construção da *accountability*. A exposição das falhas e a adoção de ações para propor uma retificação no cenário de baixa capacidade de transparência, com a possibilidade inclusive de impor sanções – papel a ser desempenhado pelos órgãos de controle institucionais – pode contribuir para a melhora da prestação de informações e, conseqüentemente, para a construção de um cenário propício à *accountability*. E é nesse contexto que se apresentou, em cumprimento a um dos objetivos específicos, um plano de trabalho que poderá ser

utilizado por todos os membros do Ministério Público de Contas do país, nas hipóteses em que se verificam falhas relacionadas com o não cumprimento da lei de acesso à informação e da lei de transparência fiscal. São fornecidos neste trabalho instrumentos para o aprimoramento da atuação dos procuradores de contas no que diz respeito ao não cumprimento de ações obrigatórias voltadas à transparência de órgãos públicos.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Assembleias Legislativas. Governo eletrônico. Portais eletrônicos. Transparência. Informação. *Accountability*.

## **ABSTRACT**

Currently, in the legal framework there is a rich structure foreseeing the obligation of public agencies to provide tax data and access to information to citizens. Therefore, the web portals of these institutions are important tools in building transparency and they contribute to the accountability process of public management. In this scenario, the overall objective of the present research is to assess the level of transparency of the legislative assemblies of Brazil from the analysis of their websites, especially because they are the organs responsible for the drafting of laws and, as such, should be able to inform their management actions as well as reveal their income and expenses, as prescribed by law. It was found that most of the evaluated websites has medium and low capacity of tax transparency and access to information. Considering the accountability framework also as something that meets the expectations (HEIDEMANN, 2009) of society, in an environment which shows the opening of the manager to the public (SCHEDLER, 2009), it can be concluded that, in general and at the present time, the web portals of legislative assemblies in Brazil are no open spaces to build accountability. The exposure of failures and the actions adopted to propose a rectification in the low transparency capacity scenario, with the possibility even to impose sanctions – role to be played by institutional control agencies – can help to improve the provision of information and, consequently, to construct a suitable setting to accountability. It is in this context that we presented, in order to fulfill one of the specific goals of research, a work plan which can be used by all members of the Public Accounts Department (Ministério Público de

Contas) of the country in cases where there are failures related to non-compliance with the law of access to information and the law of tax transparency. In this work we provide instruments to improve the performance of the accounts prosecutors with regard to the non-compliance of mandatory actions focused on transparency of public agencies.

**Keywords:** Legislative Branch. Legislative Assemblies. E-government. Web portals. Transparency. Information. Accountability.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos estudos sobre portais .....	75
Quadro 2 – Etapas da pesquisa .....	80
Quadro 3 – Unidades da Federação e sites .....	81
Quadro 4 – Indicadores .....	83
Quadro 5 – Cronograma: protocolo de observação.....	88
Quadro 6 – Capacidade dos portais .....	89
Quadro 7 – Transparência fiscal.....	91
Quadro 8 – Transparência: Lei de Acesso à Informação.....	98
Quadro 9 – Transparência passiva: resposta à demanda do cidadão .....	103
Quadro 10 – Quantitativo de dimensões atendidas.....	107
Quadro 11 – Resultados das dimensões analisadas ...	108



## LISTA DE SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo  
AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil  
ANAO – *Australian National Audit Office*  
ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República  
ASES – Avaliador e Simulador de Acessibilidade de Sítios  
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça  
CDH – Comissão de Direitos Humanos  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional  
EBT – Escala Brasil Transparente  
E-GOV – Governo Eletrônico  
FECOMERCIO – Federação do Comércio, de Bens, Serviços e Turismo  
ITI – Instituto de Tecnologia de Informação  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MPF – Ministério Público Federal  
NPM – New Public Management  
NR – Notificação recomendatória  
OGO – *Office for Government Online*  
OGP – *Open Government Partnership*  
PAA – Plano Plurianual  
PAI – Procedimento administrativo investigatório



SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

ORG – Sistema de Informações Organizacionais do  
Governo Federal

TAG – Termo de ajustamento de gestão

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

TCEs – Tribunais de Contas

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	19
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA .....	24
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....	25
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	29
2.1 O ESTADO DE DIREITO E O PODER LEGISLATIVO: FUNÇÕES E OBRIGAÇÕES .....	29
2.2 A REFORMA DO ESTADO: DA BUROCRACIA AO GERENCIALISMO E À GOVERNANÇA E O IMPULSO PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ..	34
2.3 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA.....	39
2.4 TRANSPARÊNCIA FISCAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....	45
2.5 GOVERNO ABERTO E GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV) COMO ACESSO À GESTÃO TRANSPARENTE .....	63
2.6 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE PORTAIS ELETRÔNICOS .....	70
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	79
<b>4 RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA</b> .....	91
4.1 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA FISCAL.....	91
4.2 AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PERTINENTE À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....	97
4.3 CAPACIDADE DE TRANSPARÊNCIA DOS PORTAIS .....	107
<b>5 PLANO DE TRABALHO</b> .....	113
<b>6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	121
6.1 CONCLUSÕES .....	121
6.2 LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES .....	128
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	131
<b>APÊNDICES</b> .....	145



# 1 INTRODUÇÃO

Este tópico contextualiza o uso das novas tecnologias de informação e comunicação no Brasil e a sua consequente influência sobre a gestão e a transparência governamental. Na sequência, apresenta-se o tema e o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo e a sua justificativa sob o ponto de vista teórico e prático.

## 1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A sociedade contemporânea vivencia um momento de clara disseminação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), com a expansão da conectividade por meio da ampliação de acesso a computadores, internet e surgimento de novas formas de interações, as quais promovem inegáveis avanços em diversos setores da vivência social. No Brasil, houve um considerável incremento do número de usuários de internet, que, segundo Peixoto e Wegenast (2011), passou de 39 milhões em 2005 para 75 milhões em 2010, o que supera países como Alemanha, Reino Unido, França e Itália em número de internautas. O mais recente relatório disponibilizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil<sup>1</sup> sobre pesquisa quanto ao uso de tecnologias de informação e comunicação (2014) aponta para a existência 94,2 milhões de usuários regulares de internet no país. Esse panorama também traz reflexos no âmbito governamental, pois, na medida em que se ampliam a capacidade de conectividade e de comunicação, as redes que se formam podem promover maior transparência, novas possibilidades de participação e abertura para que a sociedade civil participe das decisões que envolvem o

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.cgi.br>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

interesse público. Segundo Raupp (2011), esses avanços tecnológicos podem contribuir para o incremento da eficiência na gestão governamental, na medida em que são recursos para promover a aproximação entre governantes e governados, o que gera uma maior democratização dos processos. Como consequência, espera-se que a transparência esteja cada vez mais presente na administração pública brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a consolidou como um princípio fundamental que deve nortear, sobretudo, o direito financeiro. Mendes (2011, p. 389) afirma que a ideia da transparência permite maior eficiência na fiscalização das contas públicas tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade, sendo “a busca pela transparência também a busca pela legitimidade”.

Em termos legais, a legislação infraconstitucional regulamentou a divulgação das informações referentes à execução orçamentária nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Houve importantes marcos nessa trajetória normativa: a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu princípios norteadores da gestão fiscal responsável, e a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, denominada Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à LRF, tornando obrigatória, por exemplo, a disponibilização ao cidadão, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de toda a administração pública. A LRF previu também a transparência na gestão pública assegurada mediante incentivo à realização de audiências públicas, que possibilitam uma maior participação dos cidadãos no processo de elaboração e discussão dos planos, lei de

diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Outro marco fundamental nessa trajetória normativa foi a Lei de Acesso à Informação (LAI). A transparência e o acesso à informação estão previstos como direitos do cidadão e dever do Estado desde a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regulamentou este direito fundamental, sendo de cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais. Entre as diretrizes trazidas pela mencionada lei, no seu art. 3º, destacam-se a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social.

Outras relevantes inovações trazidas com a LAI é a obrigatoriedade de os órgãos públicos criarem um serviço de atendimento ao cidadão, a previsão de recursos administrativos para as hipóteses de descumprimento das normas previstas e, ainda, a clara discriminação da responsabilidade dos agentes que descumprem as regras previstas na lei, com a caracterização das condutas ilícitas, a descrição das sanções administrativas e a previsão de enquadramento também como ato de improbidade administrativa. Atualmente há um arcabouço legal sólido no Brasil com vistas a garantir transparência fiscal e acesso à informação a qualquer cidadão. Neste caso, resta avaliar se as regras em questão são efetivamente cumpridas, se os órgãos públicos estão dispostos a revelar, sem exceções, sem disfarces, seus gastos e suas ações. Ferramentas para tanto há. O país, desde o final da década de 1990 tem investido e ampliado ações com o

intuito de consolidar o governo eletrônico, que, em apertada síntese, significa a disponibilização, pelos órgãos públicos, de informações e serviços governamentais a partir do uso de novas ferramentas relacionadas à tecnologia da informação, sobretudo via internet. Essa nova política de comunicação e de prestação de serviços implica em diversos fatores, tais como agilidade na prestação de serviços, redução de custo, melhoria na comunicação entre o administrador e o cidadão e, sobretudo, incremento na transparência, o que também traz reflexos no combate à corrupção.

Um importante instrumento nesse cenário de operacionalização dos governos eletrônicos são os portais das instituições públicas. Para Simão e Rodrigues (2005), os portais governamentais de serviços devem ser integrados e oferecer compartilhamento, ou seja, é um veículo de acesso integrado, onde convergem diversas informações e serviços prestados *online*, de forma que não seja necessário o cidadão se deslocar para outros endereços eletrônicos com o intuito de receber informações sobre aquela entidade ou utilizar os serviços por ela prestados.

De acordo com Raupp (2011) os portais, dependendo da forma e dos objetivos para os quais foram constituídos, podem ser importantes aliados nesse processo de transparência e *accountability* ou se tornarem meros murais eletrônicos, desprovidos de informações relevantes, daí a importância de pesquisas que possam avaliar a efetividade ou não desses portais. É importante registrar que os portais eletrônicos têm se tornado uma importante ferramenta de trabalho investigativo para os órgãos que têm por objetivo o controle do uso do dinheiro público, como ocorre com o Ministério Público de Contas, órgão de atuação da autora.

O Ministério Público de Contas é um órgão com acento constitucional, previsto no art. 130 da Constituição Federal, e cumpre a ele a defesa da ordem jurídica e sua atuação é preponderante no âmbito dos Tribunais de Contas (TCEs). O seu âmbito e atuação inclui a possibilidade de oferecer representação ao Tribunal de Contas sempre que identificar alguma falha na gestão pública ou descumprimento de normas, para que sejam adotadas as pertinentes medidas corretivas e/ou sancionado o gestor infrator.

O tema da presente pesquisa surgiu, dentre outros fatores, a partir da constatação pela autora de um certo grau de dificuldade em obter informações no portal de transparência da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, notadamente no que dizia respeito a temas relacionados a despesas com diárias, passagens, cursos, verbas de gabinete, remuneração de servidores e subsídios de deputados.

Paralelamente, identificou-se que havia alguns órgãos públicos dedicados a investigar portais vinculados ao Poder Executivo, estabelecendo inclusive *rankings* de transparência, a exemplo da Escala Brasil Transparente, desenvolvida pela então Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) e o *Ranking* Nacional dos Portais da Transparência, desenvolvido pelo Ministério Público Federal, todavia, desconhecia-se alguma ação voltada ao Poder Legislativo.

Considerando esse contexto e o fato de que as assembleias legislativas são responsáveis pela elaboração de leis – portanto, deveriam ser os primeiros a dar o bom exemplo –, além de receber uma considerável parcela do orçamento de todo o estado da



federação<sup>2</sup>, concluiu-se pela relevância de um estudo voltado à averiguação quanto ao cumprimento, pelas casas legislativas estaduais do Brasil, das disposições legais voltadas à transparência fiscal e à lei de acesso à informação.

Diante deste contexto, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: **Qual o nível de transparência das assembleias legislativas estaduais brasileiras a partir das informações divulgadas nos seus sítios eletrônicos?**

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar o nível de transparência das Assembleias Legislativas do Brasil a partir dos sítios eletrônicos.

Em termos de objetivos específicos busca-se:

- identificar indicadores para análise de

---

<sup>2</sup> Como exemplo, veja-se que foi disponibilizado à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina na lei orçamentária de 2016 o montante de R\$ 571.331.040,00, aproximadamente 2,22% do total do orçamento anual, segundo dados da Secretaria da Fazenda. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Resumo%20da%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20-%202016.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

A ONG Transparência Brasil publicou estudo sobre os gastos das assembleias estaduais e identificou que os Estados mais pobres gastam em média 20% a mais do que os ricos com gastos parlamentares, que incluem salários, verbas indenizatórias e auxílios diversos. O mesmo estudo traz um comparativo entre o orçamento de 2015 disponibilizado para cada assembleia e o que representa com relação ao PIB do respectivo Estado – variando de 0,07% a 2,26% –, e, ainda, a contribuição por habitante para manutenção dessas casas, que também varia de R\$ 23,68 a R\$ 352,36. Disponível em: <[http://excelencias.org.br/docs/gastos\\_AL\\_CM2015.pdf](http://excelencias.org.br/docs/gastos_AL_CM2015.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2016.

transparência das assembleias estaduais em portais eletrônicos;

- verificar as características da transparência por meio dos portais;
- identificar a capacidade dos portais eletrônicos das assembleias estaduais em proporcionar condições para a construção de transparência;
- propor um plano de trabalho que possa ser utilizado por todos os Ministérios Públicos de Contas do país, nas hipóteses em que se verifica falhas relacionadas com o não cumprimento da lei de acesso à informação e da lei de transparência fiscal.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Justifica-se a abordagem do presente trabalho como um instrumento para aferir se as Assembleias Legislativas estão efetivamente empenhadas em demonstrar de forma clara, objetiva e acessível a qualquer cidadão as ações relacionadas com suas atividades, o gasto do dinheiro público, assim como a origem das suas receitas. É importante verificar também se as Casas Legislativas estabeleceram procedimentos eficientes para interação com a sociedade, demonstrando assim compromisso com a transparência dos seus atos de gestão, com a responsabilidade fiscal, com a sua própria *accountability*, e com o incremento da democracia participativa e do controle social.

Há alguns estudos focados na avaliação da qualidade das informações prestadas nos portais governamentais brasileiros e que apontaram diversas falhas na disponibilização de dados e na construção desses portais. Simão e Rodrigues (2005) avaliaram o portal de serviços e informações do governo federal e os

resultados apontaram falhas relacionadas especialmente com a apresentação, atualização e manutenção do conteúdo, assim como dificuldades de acesso. Maciel, Nogueira e Garcia (2005), ao avaliar a qualidade dos sítios governamentais concluíram pela existência de graves falhas nos quesitos segurança, interoperabilidade, além de baixo nível de agilidade na prestação do serviço. Raupp (2011), em um estudo sobre os portais mantidos pelas câmaras municipais do Estado de Santa Catarina demonstrou, com pouquíssimas exceções, a ausência de construção de prestação de contas, transparência e participação. Alves, Duarte e Negreiros (2012), ao avaliar portais legislativos no Brasil, apresenta um panorama de inacessibilidade. Os estudos citados revelaram falhas que permitem partir do pressuposto de que os portais avaliados não possuem um elevado padrão de transparência e que é importante verificar (com base no tema do presente estudo) se os portais das assembleias legislativas do país – responsáveis pela elaboração de leis e que, como tal, deveriam ser exemplos no cumprimento das normas e obrigações – estão aptos a informar seus atos de gestão, assim como revelar suas receitas e despesas, nos moldes previstos na legislação vigente.

A contribuição desse trabalho, no plano acadêmico, visa a aprofundar o conhecimento acerca de um tema ainda pouco explorado pela doutrina – a transparência nas assembleias legislativas, o que pode contribuir para a melhoria da qualidade da informação prestada pelas assembleias legislativas, para a ampliação de sua *accountability* e para o incremento de canais de comunicação com a sociedade.

No plano prático, pretende-se, a partir do presente estudo, fornecer uma ferramenta de trabalho para que os Procuradores do Ministério Público de Contas do Brasil

possam avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos das assembleias legislativas de cada Estado da federação e no Distrito Federal e, a partir de então, detectando-se falhas na prestação das informações, que impliquem em violações à lei de transparência fiscal e à lei de acesso à informação, possam adotar os instrumentos de trabalho pertinentes à solução das irregularidades constatadas (recomendações, termos de ajustamento de gestão, representações perante os Tribunais de Contas, por exemplo).



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico traz-se a construção teórica necessária para amparar o estudo descrito, onde foram incluídos temas que necessariamente deverão ser tratados na dissertação. Iniciou-se com uma abordagem acerca do Estado de Direito e das funções do Poder Legislativo; após, fala-se sobre a reforma do Estado brasileiro com enfoque na ideologia gerencialista e sua relação com o desenvolvimento de ações governamentais, a partir da utilização de novas tecnologias de informação e de comunicação (TICs).

Na sequência, trata-se de *accountability* e da sua dimensão mais importante para o presente estudo – a transparência –, com enfoque nas inovações legislativas no Brasil sobre transparência fiscal e acesso à informação. Este capítulo encerra com os temas governo eletrônico e portais eletrônicos, que são os instrumentos utilizados para que se possa efetivar as análises e tecer as conclusões da dissertação.

### 2.1 O ESTADO DE DIREITO E O PODER LEGISLATIVO: FUNÇÕES E OBRIGAÇÕES

No processo evolutivo até a afirmação do Estado de Direito, por meio do qual o poder do soberano limita-se à legalidade, figurava o Estado absolutista, cuja atividade estatal não comportava qualquer espécie de controle, ao argumento de que o direito refletia a vontade do soberano e de que “o rei não poderia errar” (BACELLAR FILHO, 2005). Com o surgimento do Estado de Direito ou Estado de Direito Liberal, os poderes estatais passaram a se limitar mutuamente. Em suma, cada poder estatal constituído (Executivo, Legislativo e Judiciário) passou a ter sua atuação limitada pelos outros

dois poderes (TÁCITO, 2005). Surge, então, a atividade de controle do poder estatal, entretanto, com a precípua finalidade de garantir os “direitos de liberdade” dos indivíduos (vida, liberdade, propriedade, expressão e informação).

Uma nova mudança na concepção de Estado surge no século XX, a partir da inclusão nos textos constitucionais de valores e princípios voltados à dignidade da pessoa humana, reconhecendo, dessa forma, ao lado dos “direitos de liberdade”, os ditos “direitos sociais” (saúde, trabalho, educação, moradia, entre outros). Este novo paradigma estatal, reconhecido como Estado de Direito Social, exige uma posição proativa do Poder Público, com o escopo de dar efetividade material aos comandos de ordem social contidos nas leis, e, sobretudo, na Constituição. Esse novo “Estado de direito” (não só no plano formal, em face da subordinação ao princípio da legalidade, mas também no plano substancial, com a funcionalização de todos os poderes estatais com o intuito de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos) correspondente ao projeto de democracia social que consiste, em síntese, na expansão dos direitos sociais e, conseqüentemente, dos deveres do Estado, resultando na ampliação de liberdades e na minimização dos poderes. Ferrajoli (2006, p. 799) fala de um “Estado (e direito) máximo na esfera social, graças à maximização das expectativas materiais dos cidadãos e à correlativa expansão das obrigações públicas de satisfazê-las”.

Em face dessa nova configuração estatal, que não se limita à preservação das garantias individuais, mas, superada essa fase, volta-se à efetivação da melhoria das condições de vida do cidadão, faz-se necessária a implantação de leis, programas e ações específicas, com o intuito de concretizar tais direitos, fruto de um consenso

social mínimo constitucionalmente declarado, e que passa a ser o escopo da atividade administrativa estatal. Nesse contexto, as normas constitucionais modernas trazem regras que impedem não só que os direitos sociais sejam atingidos pelo legislador ordinário, mas também impõem a obrigação de promovê-los (CADEMARTORI, 2006).

A concepção atual de Estado de Direito confere novas nuances a essa teoria, entretanto, vê-se preservada a sua essência, qual seja, a de que nenhum poder ou atividade inserida no aparato estatal pode estar à margem de limitações, controles e fiscalizações por outro poder. No século XVIII, Montesquieu (1973), com a sua teoria da separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), estabelecia parâmetros essenciais para o controle recíproco das atividades estatais, resultando no chamado “sistema de freios e contrapesos”, como forma de limitar a força absoluta do monarca.

No âmbito dessa tripartição de poderes, destaca-se o Poder Legislativo como órgão representativo, por excelência, da soberania popular e do imediatismo à Constituição, já que, na sua atuação precípua de legislar, deve necessariamente se subordinar a determinados princípios e normas legais e respeitar a hierarquia e a supremacia da Constituição (LORENSKI et al., 2013).

A Constituição Federal do Brasil, ao dispor sobre o Poder Legislativo, a partir do seu art. 44, estabeleceu algumas funções no âmbito federal (para o Senado e para a Câmara dos Deputados), além das atribuições típicas de legislar – por exemplo, as previsões contidas nos arts. 48, 59, 60, 61 –, também outras condizentes com a função administrativa (dispor sobre sua administração, funcionamento, criação de cargos (art. 51,



IV e art. 52, XIII)); conferiu funções de julgamento (art. 51, inciso I e II), e atribuiu também ao referido Poder a competência de fiscalizar os atos de todas as entidades da administração direta e indireta sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (controle externo – art. 70 – com o auxílio dos Tribunais de Contas).

Em que pese a Constituição Federal não explicitar as atribuições das assembleias estaduais – objeto desse estudo – como o fez com relação ao Senado e à Câmara dos Deputados, em face do princípio da simetria há uma relação entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros, o que implica na conclusão de que, no âmbito estadual, teriam as assembleias legislativas atribuições semelhantes às que foram conferidas ao Poder Legislativo Federal, guardadas as eventuais especificidades de cada Estado Federado, desde que não contrarie a Lei Maior.

Zurra (2008), a partir de um estudo acerca dos 27 regimentos internos das assembleias legislativas estaduais, concluiu pela divisão dos poderes legislativos da seguinte forma: função legislativa, atribuída em face das matérias de competência dos Estados membros e exercida em conjunto com o titular do Poder Executivo; função deliberativa, exercida mediante sua competência privativa (atos executórios, função administrativa); função fiscalizadora, exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais, em simetria com a previsão constitucional (controle externo); e função julgadora, quando julga o governador e os deputados estaduais em virtude da prática de infrações político-administrativas.

Vê-se que ao Poder Legislativo foi conferido um amplo espectro de atribuições, e que, como órgão

legislador, controlador e fiscalizador, deveria ser o exemplo de transparência dos seus atos administrativos e de cumprimento das normas por ele mesmo editadas, o que contribuiria sobremaneira para a efetivação do controle social, da *accountability* e para a aproximação com o cidadão, o que traria reflexos na construção de uma democracia de fato participativa.

Raupp (2011), ao investigar os portais eletrônicos das Câmaras Municipais catarinenses afirma que, apesar de todos os instrumentos tecnológicos disponíveis às casas legislativas, seu uso ainda é muito limitado e o atribui ao neopatrimonialismo<sup>3</sup> que ainda permeia as democracias delegativas, contexto presente nos países latino-americanos. Observa o autor que nos países com tais características os gestores públicos não se sentem incentivados a promover uma melhoria na *accountability* por meio de transparência e da efetiva prestação de contas dos seus atos de gestão, tampouco a inserir ou ampliar os canais de comunicação entre o Poder Legislativo e os cidadãos, o que fomentaria a democracia participativa.

É nesse contexto que se identifica a importância e a necessidade de se promover estudos acerca da forma como o Poder Legislativo – com sua multifuncionalidade e, sobretudo, como órgão responsável pela elaboração das normas e das atividades de controle dos demais gestores – constrói a sua própria prestação de contas e se relaciona com os cidadãos. O foco do presente estudo são os atos do poder legislativo estadual, avaliados sob o ponto de vista

---

<sup>3</sup> Segundo Pinho e Sacramento (2009), baseado no conceito de Schwartzman (1988), neopatrimonialismo seria uma característica da sociedade brasileira contemporânea, onde convivem a tradição e o novo, na qual, mesmo existentes elementos da modernidade social e industrial, ainda persiste o patrimonialismo.

do cumprimento das normas que tratam de transparência fiscal e da lei de acesso à informação, por meio das informações disponibilizadas nos seus portais eletrônicos, instrumentos potencializadores à efetivação da *accountability*. As conclusões do estudo ganham relevância dentro do modelo administrativo vigente, onde a transparência dos atos de gestão é um dos elementos essenciais à boa administração pública.

## 2.2 A REFORMA DO ESTADO: DA BUROCRACIA AO GERENCIALISMO E À GOVERNANÇA E O IMPULSO PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A partir dos anos 1990 intensificaram-se os debates acerca da crise no modelo estatal vigente, decorrente de modelos implantados no período pós-guerra, caracterizados pelo Estado do bem-estar social (especialmente na Europa), pelo Estado desenvolvimentista (países em desenvolvimento) e pelo Estado comunista. No contexto então vigente, o Estado se expandia de forma desproporcional aos recursos arrecadados para suprir as suas próprias demandas e, com o surgimento da globalização, observava-se também uma sensível redução de sua autonomia. Esse conjunto de fatores desencadeou a chamada crise estatal, configurada em especial pela crise fiscal, pelo esgotamento do modelo vigente e pela ineficácia de uma administração pública excessivamente burocratizada (CHAHIN et al., 2004).

No âmbito da administração pública, esse modelo burocrático, cujo ideal foi identificado por Max Weber, predominou no período entre o final do século XIX até o final de 1970 e início de 1990. Suas características mais marcantes, acentuadas por Osborne (2006), são: o domínio do Estado de Direito, tendo a lei como balizadora

das ações administrativas; a administração focada em regras e diretrizes bem definidas; a primazia da burocracia na tomada e concretização de políticas; política e administração divididas entre as organizações públicas, conformando um espaço público exclusivamente estatal; prática de orçamento incremental, com mudanças sutis e constantes o que obsta a inovação; e por fim, a hegemonia do profissionalismo na prestação de serviço público, com o império da tecnocracia. Essas características fizeram com que o Estado concentrasse em si a responsabilidade pelas escolhas públicas, deliberando isoladamente acerca do interesse público, sua conformação e como deveria satisfazê-lo.

A partir dos anos 1980 surgem mudanças substanciais no âmbito da administração pública, motivadas sobretudo em função da crise fiscal do Estado, da competitividade territorial por investimentos e mão de obra qualificada, pelo desenvolvimento de novos conhecimentos nas áreas tecnológicas e organizacionais, pela ascensão de valores pluralistas e neoliberais e pelo surgimento de uma sociedade cada vez mais plural, complexa e dinâmica. Nesse contexto institucional, o modelo burocrático já não se amoldava por completo e passou a ser alvo de críticas, especialmente voltadas a questões como ineficiência, morosidade e desvinculação das necessidades dos cidadãos, o que permitiu o desenvolvimento de novos modelos como o gerencialismo ou nova gestão pública (*New Public Management - NPM*) e a governança pública (SECCHI, 2009).

A lógica do *New Public Management* era alinhada ao mercado, calcada na concorrência. Os principais aspectos distintivos do modelo *NPM* são: a atenção para as práticas do mercado; o distanciamento entre a tomada de decisão política e os prestadores de serviço

público, a política se distancia da administração; busca do perfil empreendedor nas organizações voltadas para a prestação de serviço público; implementação de sistemas de controles para avaliação focada na gestão e resultados, com submissão à auditoria; desagregação dos serviços públicos com execução em unidades específicas para melhor controle de custos; crescente utilização dos mecanismos inerentes ao mercado, com a instalação de concorrência entre os prestadores de serviço, valendo-se de contratos de gestão (OSBORNE, 2006).

No Brasil, houve um impulso nos anos 1990 do movimento denominado “gerencialismo” ou “nova gestão pública”, que veio com o intuito de transformar a administração pública burocrática em gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998) e promover reformas nos âmbitos políticos, administrativos e econômicos visando uma boa governança. O plano diretor da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995) estabeleceu os contornos dessa reforma e tratou, no seu capítulo 8, da implementação de sistemas voltados à transparência dos atos do governo federal e à maior disponibilização de informações aos gestores públicos e aos cidadãos, por vários meios, de fácil acesso, como a internet.

Paralelamente, o modelo da governança pública trouxe uma nova concepção de atuação estatal, baseada em uma relação horizontal com os cidadãos, buscando interatividade na solução dos problemas sociais. Secchi (2009) relata algumas forças que impulsionaram o movimento da governança pública, como a complexidade da nossa sociedade, que impõe novos desafios aos sistemas de governo tradicionais, a ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado, como consequência da sua impossibilidade de resolver problemas coletivos, o que resultou no surgimento de

organizações internacionais, não estatais e locais, como um novo arranjo na busca da eficácia para atender os anseios dessa coletividade cada vez mais pluralista. Nesse novo modelo de gestão, o cidadão deixa de ser um mero usuário do serviço público (visão burocrática), um cliente (visão gerencialista) e passa a ser visto como um parceiro ou *stakeholder*, construindo com a administração pública modelos horizontais de relacionamento e coordenação.

Não é possível aferir uma ruptura total com as características do modelo burocrático, ou mesmo afirmar que um modelo superou o anterior – pode-se identificar, em uma mesma organização, fragmentos dos três modelos, em diferentes graus –, mas é possível aferir que a influência das ideias do *New Public Management*, com o intuito de aumentar a eficiência, a gestão dos recursos, implementar a descentralização, incrementar a transparência, o controle social e a *accountability* (CHAHIN et al., 2004) tornou o uso da tecnologia um componente necessário para se alcançar resultados de alto desempenho (DINIZ et al., 2009) e uma das ferramentas mais eficazes para o incremento da governança, em termos de aproximação do governo com o cidadão (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005).

Uma das maiores inovações trazidas com a nova gestão pública foi a utilização das tecnologias de informação e de comunicação (TICs) como instrumentos para conferir maior transparência aos atos administrativos dos governos (ZURRA, 2008). Sanchez e Araújo (2003) falam sobre o uso das tecnologias de informação no âmbito dos governos como um instrumento capaz de dinamizar procedimentos administrativos, incrementar o controle e as políticas públicas e, inclusive, desenvolver a democracia, na medida em que contribui para a efetivação do controle,

por parte dos cidadãos, das atividades estatais. Portanto, uma das grandes contribuições do uso das TICs na administração pública é o fato de conferir maior transparência aos atos governamentais (TAKAHASHI, 2000), tornando não só mais ágil a prestação de serviços e a interação cidadão-governo (o que incrementa o desenvolvimento da governança pública), mas também mais claras e evidentes as ações dos poderes, sobretudo no que tange à origem de suas receitas e à realização de suas despesas.

Segundo Peixoto e Wegenast (2011), a utilização de TICs pode proporcionar uma maior interação entre os poderes constituídos e os cidadãos, sendo fundamental para o desenvolvimento de uma democracia legislativa a chamada interação bilateral, ou seja, a existência de alguma forma de comunicação direta entre cidadão e o legislador e, ampliando o aspecto comunicativo, a interatividade multilateral surge como uma nova possibilidade de debates (fórum, bate-papo), promovendo, assim, uma maior participação do cidadão no processo de tomada de decisão. Além disso, a utilização de TICs pode promover uma mudança na percepção dos cidadãos com relação a uma determinada instituição e incrementar os níveis de confiança da sociedade, incentivando, dessa forma, a colaboração e a participação na gestão pública. Concluem os autores que “a cada espaço que se abre para dar voz ao cidadão, deve haver também uma capacidade – e vontade – de ouvir e responder” (PEIXOTO; WEGENAST, 2011, p. 165).

É possível verificar que as reformas conduzidas a partir dos anos 1990 com fundamento na ideologia gerencialista e na governança pública fomentaram o desenvolvimento das ações governamentais – inclusive sob o ponto de vista da utilização de novas tecnologias

de informação e de comunicação – que podem levar a uma elevação do nível de transparência dos atos praticados pelos gestores públicos, assim como podem propiciar interatividade entre governantes e governados, entre legisladores e cidadãos, e, neste cenário, foram um valioso instrumento na construção de *accountability* e de implementação de uma democracia participativa.

## 2.3 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

A expressão *accountability* deriva do latim e é composta por *ad+computare*, que significa “contar para, prestar contas, a dar satisfação a, corresponder à expectativa de” (HEIDEMANN, 2009, p. 303). Campos (1990) discorre sobre a dificuldade em traduzir essa expressão no Brasil. Segundo a autora, o significado da *accountability* envolve uma construção a partir de dimensões como cultura, a história, valores, costumes, textura política e institucional de uma sociedade. Há uma correlação entre desenvolvimento político e vigilância do serviço público: em uma sociedade onde não há o necessário desenvolvimento da democracia não haverá interesse pelas questões estatais ou mesmo pela prestação de contas dos gestores. No Brasil, ainda contribuiriam para esse quadro os resultados insuficientes após a implementação de reformas administrativas e as deficiências dos controles formais para tornar a administração pública mais *accountable*.

Para Schedler (1999) *accountability* é um conceito que envolve o dever de uma organização de se abrir ao público, de se explicar e de justificar suas ações e, ainda, de subordinação à possibilidade de sanções nos casos de condutas irregulares. O'Donnell (1998) define *accountability* sob duas formas: a horizontal, na qual um órgão público presta contas a outro (e se sujeitam a



eventuais sanções em virtude da prática de atos de gestão irregulares) o que envolve divisão, controle e equilíbrio de poderes e a vertical, segundo a qual o governo presta contas aos cidadãos, em face da obrigação de os representantes prestarem contas aos eleitores dos atos praticados durante seu mandato.

Segundo Pinho e Sacramento (2009), houve uma evolução do significado de *accountability* para a chamada *answerability*, que se traduz, em síntese, na obrigação de os detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos e da competência de determinados órgãos para impor sanções e perdas de poder aos agentes que violarem os deveres públicos.

Abrucio e Loureiro (2004) falam do conceito de “*accountability* democrática”, definida como uma responsabilização política contínua dos governantes com relação à sociedade. Para os autores, a *accountability* seria garantida mediante a realização de processo eleitoral, da fiscalização contínua dos agentes eleitos e daqueles com poder decisório durante seus mandatos e da existência de regras estatais intertemporais, voltadas à delimitação de atuação dos governantes. A concretização da *accountability* dependeria dos seguintes controles: o parlamentar exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo; judicial, exercido pelo Ministério Público; orçamentário-financeiro, exercido pelos Tribunais de Contas e auditorias independentes; controle de resultados, realizado por entidades estatais ou não governamentais; e o controle social.

Para Koppel (2005), a *accountability* pode ser compreendida sob essas cinco dimensões: transparência (prestação de informações sobre os atos da organização), imputabilidade (consequências quanto à divulgação – ou não – de informações), controlabilidade

(correlação com o cumprimento de metas), responsabilidade (diz respeito ao cumprimento ou não de suas próprias regras organizacionais) e responsividade (relacionada com a possibilidade de cumprimento das próprias expectativas).

Dunn (1999) relaciona a *accountability* democrática à disponibilidade de informações na medida em que o conhecimento é a base para uma boa escolha por parte dos cidadãos e um sistema político onde as informações são negligenciadas, não há benefícios à sociedade. Para o autor, a ocultação de informações representa uma clara violação à *accountability* democrática.

Verifica-se que definições correntes sobre *accountability* registram uma estreita relação com dever de informar e com controle da ação estatal. Para que se possa fielmente exercer a função de controle, informação e transparência são essenciais, sem elas não se pode efetivar o controle social tampouco o exercido por órgãos estatais ou organizações não governamentais incumbidos dessa atividade (ANGÉLICO, 2012).

Pode-se inferir ainda que a transparência na disponibilização de informações, de forma realmente clara e acessível a qualquer cidadão é fundamental para a construção da *accountability* (RAUPP, 2011), o que depende necessariamente da ação dos órgãos públicos em bem registrar, organizar e disponibilizar de maneira adequada e irrestrita informações à sociedade e aos órgãos fiscalizadores.

Para Sacramento (2015, p. 44), são deficientes os mecanismos brasileiros para implementação de *accountability*, o que se deve à “formação de governos de coalizão, aos poderes legislativos e de agenda concedidos ao Executivo, às características do sistema eleitoral e ao padrão de relacionamento

Estado/Sociedade, evidenciado na relação tutor/tutelado”. Entretanto, crê a autora que a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal pode contribuir para uma mudança nesse quando, na medida em que reafirma as dimensões de *accountability* horizontal e vertical descritas por O’Donnell (1998). De fato, a referida lei trouxe dispositivos que preveem que a fiscalização quanto ao cumprimento de suas normas será realizada pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (controle externo) e também fortalecem o controle social, com a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para ampla discussão previamente à aprovação de leis de planejamento fiscal e orçamentário e de ampla divulgação da gestão fiscal, inclusive por meios eletrônicos. A mesma norma trouxe, ainda, disposições que claramente limitam a ação do Executivo quanto ao gasto do erário e impõe sanções em face do seu descumprimento.

Chahin et al. (2004) afirmam que nos portais dos estados e dos municípios brasileiros a preocupação com a *accountability* começa a aparecer, na forma de instituições de canais diretos de comunicação com o Poder Executivo e com a divulgação de informações e atos tais como o orçamento participativo.

Outra definição de *accountability*, dada por Rocha (2013), está vinculada diretamente à participação do cidadão em um processo permanente de avaliação e responsabilização dos agentes públicos em face dos atos por eles praticados e decorrentes do poder outorgado. Para o autor, há uma dupla obrigação imposta pelos regimes democráticos: dos eleitos em prestar contas aos seus eleitores e dos cidadãos em manter fiscalização constante sobre os atos dos seus gestores, daí a importância em se aprimorar cada vez mais os instrumentos necessários ao exercício dessa função.

A investigação e o debate a respeito de como se dá a divulgação de informações e o nível de transparência nos órgãos públicos é, portanto, de fundamental importância na sociedade atual, onde transparência, prestação de contas e *accountability* representam um grande desafio a instituições estatais como o Ministério Público, o Poder Judiciário, Controladorias e Tribunais de Contas, que dependem necessariamente desses mecanismos para bem desempenhar as funções constitucionais e legais que lhes são afetas. A transparência tem, portanto, uma característica instrumental, trata-se de um meio para que qualquer interessado compreenda com clareza as ações de qualquer organização – daí a sua clara vinculação com *accountability*.

Segundo a organização Transparência Internacional<sup>4</sup>,

A transparência lança luz sobre regras, planos, processos e ações. Ela permite saber por que, como, o quê e quanto. A transparência garante que os funcionários públicos, administradores, conselheiros e empresários atuem de forma visível e compreensível, e informem sobre suas atividades. E isso significa que o público em geral pode responsabilizá-los. É a maneira mais segura de se proteger contra a corrupção, e ajuda a aumentar a confiança nas pessoas e instituições das quais o nosso futuro depende.

A definição apresentada fala de clareza, de atuação sem segredos no âmbito da iniciativa pública e

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#what-is-transparency>>. Acesso em: 13 ago. 2015. Tradução nossa.

privada. Entretanto, o tema transparência remete a desdobramentos mais amplos e complexos na construção de um novo modelo de governo inovador em termos de governança eletrônica, associado à renovação e à reinvenção da democracia (FERNANDES, 2004).

Angélico (2012) traz o conceito de transparência de Suk Kim et al. (2005) que bem evidencia sua correlação com *accountability* e boa governança:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a *accountability* entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética, no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura *accountability* para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos. (SUK KIM et al., 2005, p. 649 apud ANGÉLICO, 2012, p. 25).

Portanto, o acesso a informações públicas é uma ferramenta fundamental para que os cidadãos possam ter conhecimento acerca dos atos praticados pelos gestores públicos e se a forma da prestação desses dados obedecer a critérios razoáveis de clareza e de utilidade consequentemente haverá contribuição para o processo de *accountability* na esfera estatal e para a boa governança. A transparência das ações praticadas pelos gestores públicos (o que inclui a transparência fiscal), aliada à abertura de canais de comunicação diretos entre governantes e governados (um dos propósitos das leis de acesso à informação) incentiva o exercício da

cidadania, o que reflete também na construção de uma democracia efetivamente participativa na formação e efetivação da vontade geral.

## 2.4 TRANSPARÊNCIA FISCAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

As discussões acerca da transparência dos atos governamentais ganharam maior relevância nas últimas décadas. Segundo relato de Angélico (2012), baseado em estudos sobre a edição de normas sobre transparência no âmbito mundial, em 1990, pouco mais de dez países possuíam leis nacionais dedicadas ao tema, entretanto, em 2010, esse número ultrapassou os 85 e apenas entre 2000 e 2005, 34 países sancionaram suas leis de acesso à informação pública. Conforme o autor, a existência de uma lei que trate desse tema é um importante instrumento de abertura, além de propiciar a concretização de direitos humanos e da boa governança. Segundo notícia veiculada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), atualmente 100 países possuem leis de acesso à informação<sup>5</sup>.

No Brasil, tornou-se, em 2011, o 89º país a ter uma Lei Geral de Acesso a Informações, mais de duas décadas após a queda do regime militar, fato que impulsionou a promulgação de uma nova constituição, a qual consagrou uma diversa gama de direitos aos cidadãos brasileiros, muitos dos quais, todavia, ainda dependiam de uma regulamentação por lei ordinária para sua ampla efetivação, o que ocorreu com o direito à informação.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, no

---

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.abraji.org.br/?id=90&id\\_noticia=2901](http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2901)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

seu art. 19, já defendia o livre fluxo de informações nos seguintes termos:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 10).

O direito à informação exerce um papel de fundamental importância para o fortalecimento da democracia e consecução dos princípios basilares de cidadania. Por tal razão, mereceu atenção do legislador constitucional brasileiro, recebendo assento entre os chamados “Direitos e Garantias Fundamentais” estabelecidos em nossa Carta Magna (BRASIL, 1988), no seu art. 5º, que assim prescreve:

Art. 5º

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;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;  
[...]

O texto consagra a garantia fundamental à informação, de interesse particular ou coletivo, em poder do Estado – excetuando-se as situações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do próprio Estado.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) ainda prevê, nos seguintes dispositivos, a obrigação da administração pública prestar informações aos cidadãos:

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:

I - [...]

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.

No plano infraconstitucional, destacam-se três relevantes marcos na trajetória legislativa no Brasil que trazem importantes obrigações aos gestores públicos quanto à divulgação de informações. Os dois primeiros tratam da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu princípios norteadores para uma gestão fiscal responsável, e a Lei Complementar nº 131/2009, denominada Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à LRF, tornando obrigatória, por exemplo, a disponibilização ao cidadão, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de toda a administração pública, ou seja, conferindo obrigações que podem resultar em um maior nível de conhecimento e aproximação dos cidadãos com relação aos atos praticados pelos gestores públicos. A LRF previu a transparência na gestão pública assegurada mediante incentivo à realização de audiências públicas, que possibilitam uma maior participação societária no processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A origem da Lei da Transparência foi o Projeto de Lei Complementar nº 217 de 2004, de autoria do Senador João Capiberibe, do Amapá, também chamado de Projeto Transparência. Silva Junior (2010) fala sobre a relevância do referido projeto destacando que, à época, assinaram um manifesto entregue ao presidente

da Câmara dos Deputados requerendo a sua aprovação urgente entidades como a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação do Comércio, de Bens, Serviços e Turismo (FECOMERCIO/DF). O relatório da Comissão de Justiça e Cidadania esclarecia que

O objetivo principal da proposição agora sob exame, de autoria do Senado Federal, é alterar a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de determinar a ampla divulgação de dados relacionados à gestão pública, que permita a qualquer pessoa física ou jurídica o pleno conhecimento e o acompanhamento, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (SENADO FEDERAL, 2004, p. 1).

Após uma tramitação de quase cinco anos, o referido projeto foi convertido na Lei Complementar nº 131/2009 no dia 27 de maio de 2009, e trouxe uma alteração no parágrafo único do art. 48 da LRF, além da inclusão do art. 48-A e incisos I e II na mesma lei, que passou a vigor com a seguinte redação (BRASIL, 2009):

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- incentivo à participação popular e

realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

- adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Por sua vez, o Decreto Federal nº 7.185/2010 regulamentou as mencionadas inovações, estabelecendo um padrão mínimo de qualidade necessário para assegurar a tão almejada transparência da gestão fiscal.

A Lei da Transparência também dispôs sobre o prazo para a administração direta adequar-se a estas

novas regras, ao incluir o art. 73-B na Lei Complementar nº 101/00, prescrevendo o prazo de 1 (um) ano para União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de 100.000 habitantes; 2 (dois) anos para municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, e 4 (quatro) anos para município com até 50.000 habitantes.

Assim, vê-se que em 2013 encerrou o prazo para que todos os entes federados cumprissem as disposições trazidas pela mencionada Lei da Transparência. Portanto, nesse momento, urge investigar se tais órgãos públicos efetivamente se adequaram às obrigações impostas pela referida norma, por meio da publicação *on-line*, em tempo real, das informações relativas à execução orçamentária e financeira.

Ainda o artigo 73-C da mesma lei estabelece que o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o órgão à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. Dessa forma, os entes federados que não disponibilizarem na internet as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira e que não adotarem um sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a um padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União, não poderão receber transferências voluntárias, conforme inciso I do § 3º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É importante registrar que o Decreto Federal nº 7.185/2010 estabeleceu os ditos parâmetros mínimos de qualidade necessários para assegurar a transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2010), de onde se extrai os seguintes:

Art. 2º O sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, doravante denominado SISTEMA, deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima estabelecida neste Decreto, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.

§ 1º Integrarão o SISTEMA todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.

§ 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

I - [...]

II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;

III - meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso; e

IV - [...]

Art. 4º Sem prejuízo da exigência de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, consistem

requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do SISTEMA:

I - [...]

II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e

III - [...]

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;

- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

As alterações legislativas advindas com a Lei da Transparência objetivaram garantir o acesso, a qualquer cidadão, das informações de despesa e receita de todos os entes federados em um nível tal de detalhamento que demonstre, com relação às despesas, no mínimo o quanto a administração pagou, a quem pagou e para quem pagou. E quanto à receita, deve-se tornar público tanto o registro do lançamento como do recebimento de toda a receita, inclusive dos recursos extraordinários (recursos não previstos na lei orçamentária).

É importante mencionar, ainda, que essas informações devem estar disponibilizadas no momento da execução da despesa, conforme se extrai do texto da norma, pois assim o cidadão tem plenas condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária dos entes, o que permite um controle mais eficaz sobre os gastos públicos e oferece um real incremento na *accountability* governamental.

Nota-se, portanto, que atualmente há um farto arcabouço legal regulamentado devidamente a forma como a informação da execução financeira e orçamentária de uma entidade deva ser prestada, com vistas a ampliar a transparência dos atos praticados pelos gestores do dinheiro público, oferecendo ao cidadão pleno conhecimento e controle sobre os resultados do Estado. A Lei Complementar nº 131/09 representou um significativo avanço nos instrumentos para uma política brasileira de transparência, o que pode incentivar o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública. Resta saber se, na prática, as entidades governamentais cumprem devidamente as normas que impõem maior transparência nos seus atos de gestão.

O terceiro marco normativo é a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que consagra os seguintes direitos (BRASIL, 2011):

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;



b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

A referida norma tem uma considerável amplitude, na medida em que suas regras obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangem os três poderes, toda a administração indireta (fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista) e, ainda, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, cuja publicidade refere-se à parcela de verbas de natureza pública a elas destinadas, independentemente da obrigação de prestar contas.

Importante destacar as diretrizes que regem a lei de acesso à informação brasileira (art. 3º), por revelar uma estreita consonância com o uso de tecnologias de informação, com a *accountability* e com o fomento ao controle social. São elas: 1. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; 2. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; 3. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; 4. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; 5. desenvolvimento do controle social da administração pública.

Outras relevantes inovações trazidas com a referida lei é a obrigatoriedade dos órgãos públicos criarem um serviço de atendimento ao cidadão, a previsão de recursos administrativos para as hipóteses de descumprimento das normas previstas e, ainda, a clara discriminação da responsabilidade dos agentes que descumprem as regras previstas na lei, com a caracterização das condutas ilícitas, a descrição das

sanções administrativas e a previsão de enquadramento também como ato de improbidade administrativa.

A aprovação da Lei de Acesso à Informação foi consequência de uma longa trajetória. Somente a partir do processo de redemocratização no Brasil, após o período da ditadura (1964-1985) e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou o acesso à informação ao *status* de direito fundamental, houve um ambiente favorável às articulações que resultaram na aprovação da citada lei (ANDRADE, 2014).

Angélico (2012) traça com detalhes a trajetória que iniciou em 26 de fevereiro de 2003, quando o deputado Reginaldo Lopes apresentou o Projeto de Lei nº 219/2003. Em maio de 2003, o projeto de lei foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público e em outubro do mesmo ano, o deputado Mendes Ribeiro, relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), emitiu parecer favorável, porém, somente em dezembro de 2004 o parecer foi aprovado pela CCJ. Mais de quatro anos depois, em maio de 2009, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei nº 5228, tratando da mesma matéria, que foi apensado ao PL nº 219/2003. Em abril de 2010, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o relatório e o texto foi enviado ao Senado Federal, onde ganhou o nome de PLC nº 41/2010. Aprovado pela Comissão de Direitos Humanos (CDH), seguiu o texto para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), onde o então senador Fernando Collor, presidente da CRE, avocou para si a relatoria do projeto. Em 22 de agosto de 2011, Fernando Collor emitiu um substitutivo ao PLC nº 41/2010 e propôs significativas alterações no projeto inicial, que implicavam em violações a pelo menos dois princípios de governo aberto: obrigação de publicar e

divulgação máxima. Todavia, o substitutivo do ex-presidente foi rejeitado em votação no plenário do Senado em 25 de outubro de 2011 e em 31 de outubro de 2011, o texto foi enviado para sanção presidencial. Em 18 de novembro de 2011, passados mais de oito anos da apresentação do primeiro projeto de lei, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.527/2011.

O mesmo autor fala, ainda, de alguns fatores internos e externos que contribuíram para a aprovação da referida lei. Como fatores internos, cita a fundação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), em 2002. Em 30 de setembro de 2003 (cinco meses após a apresentação do PL nº 219), por iniciativa da referida associação, foi criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, lançado oficialmente em novembro de 2004, na mesma época em que foi criado, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, conselho consultivo composto por dez membros do Poder Público federal e dez membros da sociedade civil.

No âmbito internacional, o primeiro fato relevante foi a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 2010, que condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas entre 1972 e 1974. A sentença afirma que houve violação à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e, ainda, exorta o Brasil a adotar todas as medidas legislativas, administrativas e outras que se fizessem necessárias para “fortalecer o marco normativo de acesso à informação” (CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 106 apud ANGÉLICO, 2012, p. 91). Outro fator aparentemente importante para foi a Parceria para Governo Aberto (ou *Open*

*Government Partnership* – OGP), lançado em setembro de 2011, durante a 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual os Estados Unidos convidaram o Brasil para coliderar a iniciativa, que consiste, basicamente, no chamamento de países para que estes apresentem um plano de ações em prol da transparência. Nesse momento, o projeto de lei que tratava do acesso à informação era objeto do substitutivo apresentado pelo senador Fernando Collor. Um mês após o anúncio da parceria para Governo Aberto o substitutivo foi derrotado, e em novembro de 2011 finalmente o texto foi sancionado pela Presidência da República. Pela proximidade das datas e por pressões surgidas à época, é razoável supor que essa iniciativa internacional foi preponderante para que a Lei de Acesso à Informação Pública fosse aprovada no Brasil (ANGÉLICO, 2012).

Superada a fase da normatização formal, há que se ressaltar a forte presença de obstáculos que se impõem diante de um processo de transparência dos atos praticados na administração pública. Michener (2011b) discorre acerca da existência de quatro dilemas que influenciam fortemente no processo de acesso a informações governamentais: o dilema político, que parte da premissa de que o sigilo pode beneficiar o agente público que necessita ocultar informações que, uma vez divulgadas, poderiam implicar na sua culpabilidade; o dilema administrativo, relacionado com o necessário incremento do volume de trabalho que implica o acesso à informação pública; o dilema do solicitante que, na expectativa de que sua demanda seja interpretada de forma muito restrita emite pedidos de informação excessivamente amplos; e o dilema dos órgãos de supervisão (por exemplo, agências governamentais e órgãos judiciais) que sofrem com o acúmulo de

demandas, o que pode acarretar em morosidade e elevados ônus. O citado autor sinaliza com algumas proposições que poderiam auxiliar a superar esses obstáculos, tais como o compromisso das lideranças na cadeia hierárquica administrativa com a transparência, a instituição de carreiras profissionais voltadas ao acesso à informação na administração pública, a existência de mecanismos para aperfeiçoar o diálogo entre administradores e administrados, avaliações e eventual implementação de um melhor sistema para supervisionar as ações voltadas à transparência do poder público.

Quanto ao papel da sociedade civil na implementação de leis de acesso à informação, Angélico (2012) menciona estudos internacionais que identificaram alguns fatores que obstam a consolidação dessa legislação, como a falta de divulgação a respeito do direito à informação, a ausência de apoio à lei por parte de setores que já têm acesso a informações, o receio de algum tipo de retaliação governamental ao se demandar e a fraca atuação da sociedade, tanto na interposição de demandas sobre informações quanto na cobrança por reformas institucionais que consolidem o direito à informação.

No que diz respeito especificamente à lei de acesso à informação brasileira, Angélico (2012) traça como obstáculo institucional o fato de não haver um órgão supervisor independente e voltado com exclusividade às demandas relativas ao acesso à informação, em que pese a Controladoria-Geral da União (CGU) ser a responsável pela implementação da Lei nº 12.527/2011 no âmbito do Poder Executivo Federal. Nas esferas dos Poderes Legislativo, Judiciário e no Poder Executivo Estadual e Municipal permanece o vácuo quanto à existência de um órgão supervisor que auxilie, fortaleça e controle a implementação da referida norma.

É importante destacar o recente trabalho desenvolvido pela CGU, ao estabelecer uma escala (Escala Brasil Transparente – EBT) para aferir a transparência pública nos estados e municípios brasileiros, com base no cumprimento da LAI. Mesmo não competindo a esse órgão a implementação da LAI no âmbito estadual e municipal, o trabalho encontra amparo na competência conferida a esse órgão pelos Decretos nº 7.724/2012 e nº 8.109/2013, que prescreve à CGU o apoio e orientação aos Estados, Municípios e Distrito Federal na implementação de políticas e programas para promoção e fomento à cultura de transparência e de acesso à informação.

Segundo as informações dispostas pela CGU<sup>6</sup>, a metodologia desenvolvida abrangeu doze quesitos que envolvem a regulamentação do acesso à informação e a existência e o funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), envolvendo os seguintes parâmetros:

- I - Regulamentação da Lei de Acesso: Exposição da legislação no site do avaliado; Existência da Regulamentação; regulamentação do SIC; Regulamentação da classificação de sigilo; Regulamentação da responsabilização do servidor; Regulamentação de instâncias recursais.
- II - Transparência passiva: Divulgação do SIC físico (atendimento presencial); Existência de um e-SIC (atendimento pela internet); Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; inexistência de pontos que dificultem ou

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso em: 10 set. 2015.

inviabilizem o pedido de acesso; Respostas aos pedidos no prazo legal; Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

Como resultado, chegou-se a um primeiro *ranking* quanto ao nível de transparência no Poder Executivo, com atribuições de notas em uma escala de 0 a 10, figurando Santa Catarina na quinta colocação, com nota 9,17, atrás de Ceará (10,00), São Paulo (10,00), Paraná (9,72) e Sergipe (9,31). O trabalho desenvolvido pela CGU também permitiu identificar, no âmbito de cada Estado da federação, quais seriam os municípios mais e menos transparentes. Dentre os municípios catarinenses, Apiúna obteve a primeira colocação com nota 10,00, entretanto, há casos nos quais não foi identificada nenhuma ação de transparência, como Alfredo Wagner, Balneário Barra do Sul, Passo de Torres e Celso Ramos, que obtiveram avaliação 0,00.

O Brasil dispõe de uma lei de acesso à informação ampla e inovadora, ao prescrever obrigações a todos os poderes e a todos os entes federados, além de prever o uso de novas ferramentas tecnológicas. Entretanto, pode-se afirmar que ainda há um longo percurso para que se possa atingir um nível de excelência na transparência e no acesso às informações públicas. A ausência de um órgão supervisor independente para avaliar e controlar as demandas relativas à implementação da lei de acesso elevará o nível de trabalho do já congestionado Poder Judiciário, o que dificultará o tempo de resposta e a solução dos problemas.

Além disso, são fortes os dilemas que dificultam a efetiva implementação da referida lei, tanto por parte dos administradores como dos administrados, por isso, é preciso criar uma cultura envolvendo a transparência, que implique em compromissos firmados pelo alto

escalão da administração pública e, ainda, implementar mecanismos de divulgação e de fomento à participação ativa da sociedade nesse processo. O governo eletrônico é, nesse cenário, o instrumento, a via de acesso para a concretização da esperada gestão pública clara, transparente e despida de segredos.

## 2.5 GOVERNO ABERTO E GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV) COMO ACESSO À GESTÃO TRANSPARENTE

O conceito de governo aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*)<sup>7</sup> inclui quatro dimensões: transparência, acesso à informação, participação do cidadão e tecnologia. Trata-se de uma iniciativa multilateral cujo objetivo é assegurar compromissos concretos dos governos para promover a transparência, capacitar cidadãos, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a governança.

A Parceria para o Governo Aberto foi formalmente lançada em setembro de 2011, quando os governos fundadores (Brasil, Indonésia, México, Noruega, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos) aprovaram a Declaração de Governo Aberto. Atualmente, sessenta e nove países participam dessa iniciativa, firmando compromissos de tornar os seus governos mais abertos e responsáveis.

Governo aberto remete à abertura do governo para o cidadão, com foco em tecnologias que possam intensificar essa relação, há, portanto, uma estreita relação com governo eletrônico, na medida em que este pode concretizar ações e instrumentos úteis para a

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em: 21 jun. 2016.



efetivação daquele.

Governo eletrônico é o conjunto de serviços e acesso a informações oferecidas pelo governo por meios eletrônicos, cujas principais consequências são um considerável incremento na transparência das ações governamentais, mudança na forma de interação com o cidadão a diminuição dos custos de operação, o que se dá em função da melhoria da gestão interna, mas também da própria transparência dos atos, que dificulta a corrupção. Assim, pode-se concluir que “a transparência produz uma poupança para os cofres públicos” (FERRER; BORGES, 2004, p. 251).

Medeiros e Guimarães (2005) trazem alguns conceitos importantes acerca do termo governo eletrônico, todos com forte referência ao uso de tecnologias de informação para o provimento de serviços públicos. Descrevem os autores que, segundo a *National Audit Office*, governo eletrônico ou e-governo (e-gov) significa “prover acesso público, via Internet, a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e pelas suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços”. Para a OCDE (Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento), o termo *e-government* se refere ao uso de novas tecnologias de informação e comunicação pelos governos, aplicadas a todas as suas funções. Por fim, conforme a Organização das Nações Unidas, e-governo é a utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.

Todavia a dimensão da ideia de governo eletrônico vai além do mero uso de tecnologia de informação e de comunicação no setor público. Entre as causas determinantes para o uso de TICs no âmbito governamental no Brasil destacam-se o expressivo

aumento da sua utilização pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; o processo de transferência de informações no papel para mídias eletrônicas; a universalização da infraestrutura pública de telecomunicações, além das causas determinantes que impõem uma reforma do Estado, com o intuito de modernizar e tornar mais eficiente a gestão pública. O processo de construção de políticas e programas de governo eletrônico está intimamente relacionado com mecanismos de controle, desempenho, eficiência, prestação de contas e modernização da administração pública, portanto, o uso das TICs representa nesse contexto um instrumento essencial para concretizar as necessidades de aperfeiçoamento da gestão do Estado (DINIZ et al., 2009).

Governo eletrônico não se restringe à mera utilização de tecnologia na prestação de serviços e de informações pelo governo, mas vai além, trata-se de uma nova maneira de atingir os objetivos que envolvem o papel do Estado (DINIZ et al., 2009). É uma poderosa ferramenta para efetivar a reforma administrativa no Estado, na medida em que facilita o incremento da transparência, a eficiência da prestação de serviços públicos e o combate à corrupção. Para alcançar com sucesso o e-gov é fundamental a participação de todos os atores interessados, agentes políticos, grupos de interesses, cidadãos, enfim, dos chamados *stakeholders* (CHAHIN et al., 2004).

Segundo Castor e José (2001), o governo eletrônico é a forma mais democrática de governo, na medida em que se ampliam os canais de comunicação para e com a sociedade, facilita-se a compreensão de informações e incrementa-se a oferta de serviços. Além disso, o e-gov facilita o controle social do Estado pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada,

portanto, fortalece as instituições democráticas (CHAHIN et al., 2004).

O governo eletrônico também surge como um instrumento catalisador para o alcance de uma reforma administrativa, pois, de uma maneira geral, as concepções, os modelos, tecnologias e ferramentas a ele associadas são capazes de incrementar o alcance dos principais objetivos da reforma inspirada no *New Public Management*, assim sintetizados por Chahin et al. (2004): melhoria da qualidade e inovação dos serviços prestados ao cidadão; transparência e acesso à informação pela sociedade; reestruturação organizacional, com o realinhamento de estruturas e processos; ampliação da autonomia das instituições e dos gerentes, flexibilização de procedimentos e de normas aplicadas à gestão; planejamento, avaliação e controle da ação governamental, com base nos resultados esperados, na elaboração de indicadores de desempenho e na identificação da clientela-alvo; fortalecimento da capacidade de formulação, implementação e controle sobre as políticas públicas; redução de custos; qualificação e mudança de perfil do servidor público.

Projetos implementados no contexto de um governo eletrônico (por exemplo, monitoramento *online* de obras públicas, divulgação das compras eletrônicas, pagamentos de impostos via internet, divulgação de balanços financeiros e contábeis, publicação da origem das receitas e das despesas realizadas pelo ente público) permitem que cidadãos, organizações e órgãos formais de controle tenham um acesso mais facilitado quanto ao conhecimento das ações e atos do governo, o que torna mais fácil a fiscalização e monitoração da administração pública e contribui para ações de combate à corrupção (CHAHIN et al., 2004).

O nascedouro do e-gov no Brasil se deu no final da década de 1990, quando a informática entrou na pauta de prioridades do governo em função do chamado “bug do milênio”. Em 2000, com a edição do decreto de 18 de outubro de 2000, que implementou o comitê executivo do governo eletrônico, foi criado o marco legal e normativo que serviu como propulsor de diversas iniciativas no âmbito de Estados e municípios; citam-se como exemplos a criação do portal federal de serviços e informações, do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg), do Instituto de Tecnologia de Informação (ITI) do Governo Federal e a infraestrutura de chaves públicas brasileiras que foi fundamental para o processo de informatização em diversos processos governamentais, sobretudo no âmbito do Poder Judiciário (CHAHIN et al., 2004). No mesmo ano o Brasil sediou o 2º Fórum Global “O Estado democrático e governança no século XXI”, o que também foi um marco na liderança em um movimento global de intercâmbio de experiências na seara do governo eletrônico (CHAHIN et al., 2004).

Ainda em 2000, o Ministério da Ciência e da Tecnologia lançou o “Livro Verde”, que sintetiza o Programa Sociedade da Informação no Brasil, contendo suas metas de implementação e consolidou possíveis aplicações de Tecnologias da Informação. Na apresentação do referido programa consta que “o Governo deve promover a universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis”<sup>8</sup>.

Coelho (2001) descreve as oportunidades e

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0004/4795.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0004/4795.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2015.

riscos a serem enfrentados na implementação de políticas para estruturação de um governo eletrônico, segundo o referido Livro Verde, das quais se destacam – dentro da abrangência proposta no presente trabalho – a universalização de serviços para a cidadania e a implementação de um “governo ao alcance de todos”.

Há muitas iniciativas de sucesso constatadas no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, como demonstram Chahin et al. (2004), que citam como exemplos o processo de declaração e ajuste anual pela internet realizado pela Receita Federal, as compras governamentais por meio de pregões eletrônicos, as inovações no âmbito do Poder Judiciário e, ainda, diversas ações implementadas em Prefeituras Municipais voltadas à melhoria na prestação de serviços na área da saúde, da educação e da segurança pública.

Ao avaliar os principais avanços e realizações relacionados aos projetos e-gov nos estados e municípios do Brasil, Chahin et al. (2004) analisam três aspectos: as ações de governança eletrônica, a prestação de serviços ao cidadão e a ampliação de mecanismos de participação, transparência e controle social. E sobre esse último aspecto – foco do presente trabalho – os autores esclarecem que a tecnologia não criará a participação e o controle sociais, é ela um agente facilitador para a sua concretização, o que reflete no aperfeiçoamento do exercício da democracia e da cidadania, mas que são necessárias políticas de incentivo para a utilização desses canais pela sociedade, ações que dependem tanto de quem oferta quanto de quem demanda essa contribuição dos meios eletrônicos para a mudança da participação democrática no país.

Medeiros e Guimarães (2005) discorreram sobre as contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil e concluem que

para que se possa implementar um e-gov em consonância com as diretrizes da Nova Gestão Pública faz-se necessária uma reorganização administrativa fundamentada mais no fluxo de informações do que na hierarquia. Os autores apontam dificuldades como a integração de processos nas distintas áreas governamentais e a cultura dos servidores públicos para o redesenho desses processos, portanto, são necessárias medidas governamentais paralelas que possam dar suporte ao seu bom funcionamento, pois o governo eletrônico é apenas um instrumento para as transformações impostas pela sociedade.

Por outro lado, Sacramento e Pinho (2007) falam dos quatro grandes fatores de pressão que sofrem os governos em face da evidente insatisfação com a gestão pública: a pressão transnacional, a qual se responde com a abertura econômica; pressão dos governos subnacionais, que leva à descentralização; pressão do mercado, que acarreta nas privatizações e pressão da sociedade que levaria a uma maior participação dos cidadãos. Porém, os autores concluem que em um Estado cuja cultura patrimonialista é ainda a dominante, pode-se identificar ainda fortes resistências quanto à abertura de espaços participativos que levem à coprodução da gestão pública. Esse contexto revela o grande obstáculo na concretização de uma efetiva transparência na administração pública brasileira.

E essa tão almejada maior participação do cidadão na gestão governamental leva a uma correlação com o que Chahin et al. (2014) denomina “democracia eletrônica”, cujo conceito pressupõe informação disponível a qualquer tempo, em qualquer lugar e para qualquer um, com valor ao cidadão, de forma que possa ampliar o exercício da cidadania. Ou seja, pode-se inferir que a disponibilização de informações por

meio de e-gov também tem uma estreita relação com o Estado democrático.

Peixoto e Wegenast (2011) ainda definem democracia eletrônica como sendo o uso de tecnologias da informação como forma de incrementar a transparência de processos políticos, facilitar a participação dos cidadãos nos processos decisórios e melhorar a qualidade do processo de formação da opinião na esfera pública, com a abertura de novos espaços de informações e para deliberações. Difere de governo eletrônico, que teria uma perspectiva mais voltada à prestação de serviços públicos. Nesse viés, uma das funções preponderantes de um site ou portal legislativo seria a de fornecer ao usuário informações sobre as ações de cada parlamentar, individualmente.

As transformações necessárias para que se alcance uma sociedade realmente participativa dentro de uma gestão pública eficiente passam por uma prestação de serviços mais rápida, econômica e eficaz, pela ampliação dos mecanismos de comunicação e de participação do cidadão nas decisões e no trato da *res* pública e por mais transparência dos atos dos gestores públicos, o que implica na demonstração de informações claras, úteis e de fácil acesso e na construção de uma *accountability* com qualidade. Um instrumento que pode possibilitar tais ações são os portais eletrônicos; em tempos de utilização cada vez mais intensa das ferramentas de tecnologia e informação, são eles, como o próprio nome diz, as “portas de entrada” do cidadão para qualquer órgão público.

## 2.6 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE PORTAIS ELETRÔNICOS

Quando se fala em portais eletrônicos duas

características sobressaem: integração e compartilhamento. O portal deve ser uma forma de acesso integrado de informações mediante um único ponto de contato e, na hipótese de envolver informações de vários órgãos, deve gerenciar a apresentação de informações de forma que não haja dificuldades adicionais ao usuário (as melhores práticas falam do conceito “ponto único de parada” ou *one-stop government*). Um dos objetivos cruciais é a melhoria da relação entre governo e cidadão, em razão disso, as necessidades dos cidadãos devem ser o centro das atenções no planejamento e na implementação dos portais, o que implica muitas vezes em mudança na cultura organizacional e na forma de gerenciamento do conhecimento (SIMÃO; RODRIGUES, 2005).

Segundo Duarte (2004), os portais superam o conceito de site na medida em que são ampliadas as formas de interação, a disponibilização de conteúdos, a interatividade e a capacidade de oferta de serviços. Um portal de governo eletrônico é um veículo de comunicação via internet, concebido e gerenciado por uma entidade governamental que agrega informações e serviços, fornecendo-os diretamente ou facilitando sua localização em outros sites especializados.

Segundo a autora, um portal deve agrupar as seguintes características: conteúdo – deve reunir dados e informações com tendência abranger a totalidade do domínio de sua especialidade; organização de domínio – deve integrar informações, é um local onde se pode ter uma visão de conjunto do domínio; massividade – deve atingir a um grande público; linguagem – deve ser adequada às diversidades e especificidades dos usuários; serviços – deve oferecer comodidades servíveis tanto à entidade fornecedora quanto ao público-alvo. Deve ainda ser um reflexo do papel institucional



do órgão público que o constituiu, e, para tanto, é necessário que divulgue corretamente informações, de forma que os cidadãos possam compreendê-las e exercer corretamente o controle sobre os atos administrativos; conferir maior transparência à gestão pública; ampliar a comunicação dos gestores públicos com cidadãos, com a sociedade organizada, com outros órgãos públicos e entidades privadas, enfim, com todos os *stakeholders*.

Uma característica evidente dos portais é que devem ser projetos em construção, com permanente necessidade de atualização, é importante que sejam constantemente pesquisadas as necessidades dos seus usuários e que, a partir de então, sejam cuidadosamente elaboradas as interfaces que possam melhor atender aos seus anseios.

Outro aspecto que deve ser abordado trata da ampla acessibilidade das informações a todos os cidadãos – o que inclui aqueles que possuem algum tipo de deficiência. Alves, Duarte e Negreiros (2012), ao traçar um panorama da (in)acessibilidade dos portais legislativos estaduais no Brasil, concluem que a redução da opacidade governamental está ainda longe de acontecer, pois constatou-se que as informações disponibilizadas ainda não podem ser acessadas a todas as parcelas da população, o que esvazia o discurso da inclusão digital no Brasil.

Simão e Rodrigues (2005) avaliaram o portal de serviços e informações do governo federal utilizando a metodologia de Vilella (2003), que envolve 73 critérios agrupados em 13 parâmetros distribuídos em três dimensões: conteúdo, usabilidade e funcionalidade do portal. Os resultados apontaram os pontos fortes e fracos do referido portal, as avaliações mais baixas referiam-se à forma de apresentação, atualização e

manutenção do conteúdo; houve equilíbrio das notas no critério usabilidade, ressaltando-se as dificuldades de acesso para as pessoas com deficiências.

Maciel, Nogueira e Garcia (2005), ao avaliar a qualidade dos sítios governamentais utilizando o método g-Quality, que envolve indicadores como usabilidade, acessibilidade, interoperabilidade, segurança e privacidade, veracidade da informação, agilidade do serviço e transparência, concluíram pela existência de graves falhas nos quesitos segurança, interoperabilidade, além de baixo nível de agilidade na prestação do serviço, sendo que, em nenhum dos indicadores analisados houve percentual de atendimento acima de 60%.

Akutsu e Pinho (2002) utilizaram o modelo desenvolvido pelo *Australian National Audit Office* e pelo *Office for Government Online da Austrália* (ANAO/OGO) para investigar 20 portais eletrônicos nos três níveis de governo (federal, estadual/distrital e municipal), os quais foram classificados em 5 estágios, mediante a análise de diversos indicadores que variam desde a forma como as informações são disponibilizadas até a existência de meios de compartilhamento e de interação com o usuário. O foco do estudo foi a democracia eletrônica e os autores concluíram que na grande maioria dos portais avaliados (90,0%) era possível disponibilizar bancos de dados e informações aos cidadãos. Em 13 portais classificados (65,0%) foi possível constatar, em níveis diversos, a existência de interação entre governos e cidadãos.

Braga (2007) realizou um estudo comparativo quanto ao nível de informatização dos órgãos legislativos na América do Sul e constatou que os sites legislativos da câmara dos deputados e do senado federal brasileiros possuem um alto grau de

informatização. Foram avaliados indicadores relacionados com navegabilidade, informações sobre centros decisórios, informações sobre parlamentares, processo decisório e relação com público/interatividade.

Um estudo sobre os portais mantidos pelas câmaras municipais do Estado de Santa Catarina demonstrou, com pouquíssimas exceções, a ausência de construção de prestação de contas, transparência e participação (RAUPP, 2011). O autor concluiu que, dos “93 portais analisados, 85 apresentaram capacidade nula ou baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, correspondendo a 91,39% do universo pesquisado”. Os dados demonstraram um claro descumprimento da legislação vigente, considerando que muitas das câmaras pesquisadas à época já estavam enquadradas na Lei de Transparência (2009), quanto à obrigatoriedade de disponibilizar informações referentes às despesas realizadas e às receitas auferidas.

Ao investigar a transparência em Assembleias Legislativas dos Estados Brasileiros – sob um modelo de análise que avalia a disponibilização de informações sobre as sessões, legislação, notícias das ações dos deputados e seus meios de comunicação – Raupp e Perfolli (2013) concluem que a maioria dos portais analisados possui alta capacidade para possibilitar a construção da transparência e que eles estão deixando o estágio de murais eletrônicos e atuando como promotores de incentivos ao exercício da democracia.

Eis uma síntese dos estudos relatados, conforme apresentado no quadro 1, a seguir.

## Quadro 1 – Síntese dos estudos sobre portais

<b>Autores</b>	<b>Objetivo do estudo</b>
AKTSU e Pinho (2002)	Avaliar em 20 portais eletrônicos (federal, estadual/distrital e municipal), a existência de interação entre governos e cidadãos
Simão e Rodrigues (2005)	Avaliar conteúdo, usabilidade e funcionalidade no portal de serviços e informações do governo federal
Maciel, Nogueira e Garcia (2005)	Avaliar a qualidade dos sítios governamentais utilizando o método g-Quality, que envolve indicadores como usabilidade, acessibilidade, interoperabilidade, segurança e privacidade, veracidade da informação, agilidade do serviço e transparência
Braga (2007)	Comparar o nível de informatização dos órgãos legislativos da América do Sul
Raupp (2011)	Avaliar a construção da prestação de contas, transparência e participação nos portais das câmaras municipais de SC
Alves, Duarte e Negreiros (2012)	Avaliar a acessibilidade nos portais legislativos estaduais
Raupp e Perfolli (2013)	Avaliar a capacidade de transparência dos portais das assembleias legislativas dos Estados brasileiros

Fonte: produção da autora, 2016, baseada nos referenciais estudados.

Vê-se que, dos estudos apresentados, apesar de atingirem objetos distintos com metodologias também diversificadas, todos estão focados na avaliação da qualidade das informações prestadas nos portais governamentais brasileiros. A contribuição desses trabalhos, além do plano acadêmico, importa também no necessário conhecimento acerca do estágio em que os portais governamentais se encontram, para que se possa aferir se podem efetivamente se transformar em instrumentos de transparência que venham a contribuir

para a realização do controle acerca dos atos praticados pelos gestores públicos, para a construção da *accountability* e, conseqüentemente, para o impulso à democracia participativa. É nesse contexto que o trabalho que ora se propõe pretende, a partir da investigação nos portais eletrônicos das assembleias legislativas estaduais, identificar se as informações disponibilizadas atendem efetivamente às disposições da Lei de Transparência Fiscal e da Lei de Acesso à Informação.

É importante também aferir o problema definido por Michener (2011a) como “baixa capacidade de inferência”, no sentido de que não basta os dados estarem visíveis, é necessário verificar se são úteis, se é possível extrair conclusões das informações apresentadas, pois caso contrário não haverá incremento na *accountability* (ANGÉLICO, 2012).

O Estado brasileiro vive hoje sob o enfoque de um modelo de gestão pública fortemente inspirado no *New Public Management*, modelo que estimula o incremento à transparência, ao controle social e à *accountability*. A partir da década de 90, a ideologia gerencialista impulsionou o uso das tecnologias de informação no âmbito governamental e iniciou-se um processo voltado à transparência dos atos de gestão. A consolidação desse movimento em prol de mais clareza e disponibilização de informações ao cidadão veio com o advento da Lei de Transparência Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, importantes instrumentos para a abertura de canais de comunicação entre governantes e governados e para o incentivo ao controle social, o que implica também no exercício da cidadania.

Um governo aberto implica na melhoria da relação entre os gestores eleitos e os cidadãos, o governo eletrônico é o meio pelo qual essa relação se estabelece

e os portais eletrônicos são efetivamente o instrumento, a porta de entrada da sociedade para compreender como atuam seus representantes. Em síntese: um portal eletrônico no qual se identificam informações claras e atualizadas e desprovidas de disfarces, de acordo com as exigências legais, é um importante meio de comunicação do gestor público com a sociedade, uma ferramenta poderosa para a construção da *accountability* e para fomentar o controle social.

A partir da perspectiva de um Estado de Direito, onde todas as entidades estatais estão sujeitas a limites, controle e fiscalização por outros poderes, em sistema de freios e contrapesos, deveria o Poder Legislativo brasileiro – cujas atribuições essenciais são justamente legislar e fiscalizar – ser um exemplo de transparência e de retidão. Mas como se constrói na prática a sua prestação de contas e como esse poder se relaciona com o cidadão? Eis a resposta que se pretende obter a partir dos procedimentos metodológicos descritos a seguir.



### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este capítulo trata da apresentação dos procedimentos metodológicos que foram utilizados no presente estudo, como as definições da tipologia da pesquisa, os instrumentos de coleta e as técnicas de análise de dados, bem como as etapas de pesquisa e a descrição do modelo de análise utilizados para avaliar o nível de transparência das assembleias legislativas dos Estados e do Distrito Federal a partir das informações divulgadas nos seus sítios eletrônicos.

Com relação às tipologias da pesquisa, ela é descritiva quanto aos seus objetivos, documental quanto aos procedimentos e qualitativa quanto à abordagem do problema.

A coleta de dados foi efetuada mediante protocolo de observação, cujo objetivo é, após visitas aos portais eletrônicos, identificar a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise, cuja proposta será detalhada na sequência, assim como transcrever observações pertinentes ao objeto do estudo.

A análise dos dados será descritiva, a partir da tabulação dos resultados obtidos por meio dos formulários de observação, os quais permitirão verificar se o site possui capacidade de transparência em níveis alto, médio, baixo ou nulo, de acordo com os parâmetros definido no modelo de análise. O percurso da pesquisa contemplou as etapas descritas no quadro 2.



## Quadro 2 – Etapas da pesquisa

Etapa 1	Identificação dos portais eletrônicos das assembleias legislativas e do Distrito Federal por meio de busca no site <i>Google</i> .
Etapa 2	Investigação de estudos anteriores sobre portais eletrônicos com o intuito de identificar indicadores sobre transparência fiscal e acesso à informação para composição do modelo de análise.
Etapa 3	Construção do modelo de análise a partir de indicadores observados na Etapa 2
Etapa 4	Validação do modelo por meio de coleta de sugestões junto aos Procuradores de Contas
Etapa 5	Observação dos portais eletrônicos das assembleias legislativas brasileiras e do Distrito Federal com base no modelo de análise construído na Etapa 3
Etapa 6	Análise dos dados encontrados e construção de um <i>ranking</i> das assembleias quanto ao cumprimento das normas relativas à transparência fiscal e à lei de acesso à informação

Fonte: produção da autora, 2016.

Cada etapa descrita foi desenvolvida sequencialmente e, ao final, tem-se um modelo de análise que poderá servir também como subsídio para que outros pesquisadores ou órgãos de controle possam avaliar os níveis de transparência em outros portais governamentais.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em identificar, por meio de uma pesquisa no *Google*, todos os endereços eletrônicos oficiais correspondentes às assembleias legislativas e à câmara distrital, o que resultou no quadro 3, conforme a seguir demonstrado.

Quadro 3 – Unidades da Federação e sites

<b>Unidade da Federação</b>	<b>Site</b>
Acre – AC	<a href="http://www.al.ac.leg.br">www.al.ac.leg.br</a>
Alagoas – AL	<a href="http://www.al.al.leg.br">www.al.al.leg.br</a>
Amapá – AP	<a href="http://www.al.ap.gov.br">www.al.ap.gov.br</a>
Amazonas – AM	<a href="http://www.ale.am.gov.br">www.ale.am.gov.br</a>
Ceará – CE	<a href="http://www.al.ce.gov.br">www.al.ce.gov.br</a>
Distrito Federal – DF	<a href="http://www.cl.df.gov.br">www.cl.df.gov.br</a>
Espírito Santo – ES	<a href="http://www.al.es.gov.br">www.al.es.gov.br</a>
Goiás – GO	<a href="http://www.al.go.leg.br">www.al.go.leg.br</a>
Maranhão – MA	<a href="http://www.al.ma.leg.br">www.al.ma.leg.br</a>
Mato Grosso – MT	<a href="http://www.al.mt.gov.br">www.al.mt.gov.br</a>
Mato Grosso do Sul – MS	<a href="http://www.al.ms.gov.br">www.al.ms.gov.br</a>
Minas Gerais – MG	<a href="http://www.almg.gov.br">www.almg.gov.br</a>
Pará – PA	<a href="http://www.alepa.pa.gov.br">www.alepa.pa.gov.br</a>
Paraíba – PB	<a href="http://www.al.pb.gov.br">www.al.pb.gov.br</a>
Paraná – PR	<a href="http://www.alep.pr.gov.br">www.alep.pr.gov.br</a>
Pernambuco – PE	<a href="http://www.alepe.pe.gov.br">www.alepe.pe.gov.br</a>
Piauí – PI	<a href="http://www.alepi.pi.gov.br">www.alepi.pi.gov.br</a>
Rio de Janeiro – RJ	<a href="http://www.alerj.rj.gov.br">www.alerj.rj.gov.br</a>
Rio Grande do Norte – RN	<a href="http://www.al.rn.gov.br">www.al.rn.gov.br</a>
Rio Grande do Sul – RS	<a href="http://www.al.rs.gov.br">www.al.rs.gov.br</a>
Rondônia – RO	<a href="http://www.al.ro.leg.br">www.al.ro.leg.br</a>
Roraima –RR	<a href="http://www.al.rr.gov.br">www.al.rr.gov.br</a>
Santa Catarina – SC	<a href="http://www.alesc.sc.gov.br">www.alesc.sc.gov.br</a>
São Paulo – SP	<a href="http://www.al.sp.gov.br">www.al.sp.gov.br</a>
Sergipe – SE	<a href="http://www.al.se.gov.br">www.al.se.gov.br</a>
Tocantins – TO	<a href="http://www.al.to.gov.br">www.al.to.gov.br</a>

Fonte: produção da autora, 2016, com base em pesquisa no buscador eletrônico *Google*.

A segunda etapa consistiu em realizar pesquisas com o intuito de identificar outros estudos que envolvessem avaliação de portais eletrônicos, sobretudo sob a ótica da transparência fiscal e do acesso à

informação. Dos trabalhos encontrados, serviram de subsídios elementos do modelo de Raupp (2011), Raupp, Abreu e Silva (2014) e de Andrade e Raupp (2015), que se utilizam de instrumentos desenvolvidos a partir da observação empírica dos portais eletrônicos e de outros modelos de análise da pesquisa em portais (DINIZ, 2000; AKUTSU; PINHO, 2002; MORAES, 2004; PRADO, 2004; PINHO, 2008), todos propostos com o objetivo de avaliar a construção de prestação de contas e de transparência.

A terceira etapa – construção do modelo de análise – partiu da premissa de que a pesquisa envolve a avaliação das informações disponibilizadas nos referidos portais das assembleias legislativas do Estados e do Distrito Federal sob dois aspectos: 1. Transparência fiscal: diz respeito às obrigações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.185/2010; 2. Cumprimento nas obrigações relativas à prestação de informações previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 2012).

Para se atingir os objetivos da pesquisa, duas categorias de indicadores foram consideradas, na primeira o objetivo é verificar se os portais eletrônicos das assembleias legislativas e do Distrito Federal cumprem os requisitos legais da LRF, e a segunda categoria consiste em identificar se há o cumprimento das disposições da LAI.

Esses indicadores foram desenvolvidos com base nas obrigações previstas a partir da LRF, da LAI, dos Decretos nº 7.185/2010 e nº 7.724/2012, do modelo de Raupp (2011), Raupp, Abreu e Silva (2014) e de

Andrade e Raupp (2015).

É importante ressaltar que um dos objetivos específicos do trabalho é fornecer ferramentas de análise e de atuação para os Procuradores de Contas e que, nesse aspecto, a atuação deve se restringir ao cumprimento ou não de normas legais, pois é nesse âmbito que recomendações, termos de ajustamento e representações podem ser propostos por esses agentes. Dessa forma, o modelo desenvolvido voltou-se às exigências legais de transparência fiscal e de acesso à informação, conforme descrito a seguir no quadro 4.

#### Quadro 4 – Indicadores

(continua)

<b>Transparência fiscal (LRF)</b>	<b>Exigência legal</b>
1. Disponibilização de informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil.	Art. 2º, § 2º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010.
2. Verificação se as informações estão disponíveis em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público na internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso.	Art. 2º, § 2º, III, do Decreto Federal nº 7.185/2010.
3. O site permite o armazenamento, a importação e a exportação de dados.	Art. 4º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010.
4. Divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal e versões simplificadas.	Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000.

(continuação)

<b>Transparência fiscal (LRF)</b>	<b>Exigência legal</b>
<p>5. Divulgação de informações relativas ao conteúdo das despesas, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• valor do empenho, liquidação e pagamento;</li> <li>• número do empenho;</li> <li>• classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;</li> <li>• pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;</li> <li>• procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo;</li> <li>• bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.</li> </ul>	<p>Art. 48-A, I, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º, I, do Decreto Federal nº 7.185/2010.</p>
<p>6. Divulgação de informações relativas aos valores das transferências financeiras recebidas.</p>	<p>Art. 48-A, II, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010.</p>

(continuação)

<b>Transparência – Lei de Acesso à Informação</b>	<b>Exigência legal</b>
7. Link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público.	Art. 7º, § 3º, I, do Decreto nº 7.724 de 2012.
8. Contato da autoridade de monitoramento e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.	Art. 7º, § 3º, VIII, do Decreto nº 7.724 de 2012.
9. Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Art. 8º, § 1º, I, da LAI.
10. Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Art. 8º, § 1º, IV, da LAI.
11. Registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	Art. 8º, § 1º, VI, da LAI.
12. Possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico.	Art. 10, § 2º, da LAI.
13. Remuneração e subsídios dos deputados, servidores efetivos e ocupantes de cargos em comissão incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada.	Art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724 de 2012

(conclusão)

<b>Transparência – Lei de Acesso à Informação</b>	<b>Exigência legal</b>
14. <i>Upload</i> de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	Art. 8º, § 3º, II, da LAI.
15. Resposta integral ao questionamento do requerente no prazo máximo de 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez) dias.	Art. 11, § 1º, incisos I a III e § 2º da LAI.

Fonte: produção da autora, 2016, a partir da LRF, da LAI, dos Decretos nº 7.185/2010 e nº 7.724 de 2012, do modelo de Raupp (2011), Raupp, Abreu e Silva (2014) e de Andrade e Raupp (2015).

O quadro 4 sintetizou, em 15 indicadores, as imposições legais aplicáveis às assembleias legislativas baseadas nas normas e nos modelos de análise mencionados, que servem de subsídio para aferir o cumprimento ou não dessas obrigações e identificar a capacidade desses portais (etapa 6).

Ressalta-se que uma das dimensões previstas na Lei de Acesso à Informação como obrigatória é a acessibilidade do portal, conforme prevê o seu art. 8º, § 3º, inciso VIII, todavia, apesar do firme propósito em avaliar os portais das assembleias legislativas também sob esse aspecto, não foi possível aferir tal dimensão em face de limitações de ordem técnicas, conforme exposto a seguir.

Com o intuito de obter subsídios que indicassem uma maneira segura de avaliar os sites com relação à acessibilidade, foram efetuadas pesquisas em artigos pertinentes ao tema, e, das informações encontradas foi possível concluir que ainda não existe uma metodologia homologada para testar a acessibilidade

de websites (SOARES, 2006).

Em consulta realizada a alguns procuradores do Ministério Público de Contas que já atuaram na questão da acessibilidade em sites, todos indicaram como uma boa fonte de avaliação o site DaSilva<sup>9</sup>, todavia, durante o período de avaliação, o referido site estava inativo. Outra ferramenta indicada foi o “Avaliador e Simulador de Acessibilidade de Sítios – ASES”, desenvolvida e disponibilizada pelo governo brasileiro. Ela avalia os critérios de acessibilidade presentes na interface de um site ou sistema *web*. Esses critérios estão baseados em normas universais e naquelas criadas pelo próprio governo para o atendimento da qualidade dos serviços *web* oferecidos por ele. Seguindo essa trilha, foram inseridos alguns websites no Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios<sup>10</sup>. Entretanto, observou-se que a cada avaliação, o site apresenta um relatório com algumas recomendações tais como “respeitar os padrões web”, “organizar o código HTML de forma lógica e semântica”, “utilizar corretamente os níveis de cabeçalho”, enfim, informações que não permitem ao usuário leigo concluir quais exatamente seriam os defeitos do site que não permitem uma acessibilidade plena.

Assim, considerando que não há, ainda, uma definição clara com relação a critérios mínimos de acessibilidade em sites; que foram realizados testes simulados com alguns sites de assembleias legislativas, de forma aleatória, e todos apresentaram erros; que não foi possível identificar, entre os erros apontados, os que seriam mais ou menos graves; que o relatório apresentado pelo teste não é conclusivo no sentido de

---

<sup>9</sup> Disponível em: <[www.dasilva.org.br](http://www.dasilva.org.br)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://asesweb.governoeletronico.gov.br>>. Acesso em: 8 jun. 2016.



informar com clareza se o site é ou não acessível, foi excluída a dimensão “acessibilidade” do modelo de análise.

Em cumprimento à quarta etapa, o modelo de análise foi submetido, por amostragem, a 10% (dez por cento) dos Procuradores de Contas do país, distribuídos entre todas as regiões, para opinar sobre a viabilidade da aplicação do modelo proposto às atividades práticas desenvolvidas pelo Ministério Público de Contas e alguns deles apresentaram sugestões para aperfeiçoá-lo, tais como: a redução das exigências em duplicidade aparente, contidas tanto na LRF quanto na LAI, a adaptação das exigências do modelo para o Poder Legislativo, considerando que a sua receita provém unicamente dos duodécimos, a exclusão da exigência relativa a informações sobre programas e obras, atividades típicas do Executivo. Foram acatadas as sugestões propostas e todos os procuradores que se manifestaram aduziram a possibilidade de sua utilização como ferramenta de trabalho.

A partir da construção do modelo de análise e da sua validação, partiu-se para a quinta etapa, que consistiu na observação dos portais e respectivo preenchimento do protocolo de observação, que foram realizados segundo o cronograma descrito no quadro 5:

Quadro 5 – Cronograma: protocolo de observação

<b>Data</b>	<b>Unidade da Federação</b>
27/5	AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA
28/5	MG, MS, MT
29/5	PA, PE, PB
30/5	PI, PR, RJ, RN, RO, RS, SC, SE, SP, TO
31/5	RR

Fonte: produção da autora, 2016.

Após o preenchimento inicial, foi efetuada, ainda, uma revisão para confirmar as informações assinaladas, procedimento realizado entre os dias 2 e 4 de junho.

Por fim, como derradeira etapa da pesquisa, foram avaliadas as capacidades dos portais quanto à transparência e ao acesso à informação de acordo com o resultado da análise dos indicadores como demonstra o quadro 6.

Quadro 6 – Capacidade dos portais

<b>Capacidade</b>	<b>Indicadores</b>
Nula	O portal não tem presença na web ou não há nenhum instrumento de transparência exigidos pela LRF ou pela LAI.
Baixa	O portal apresenta o cumprimento de 1 a 6 itens das exigências de transparência legais impostas pela LRF ou pela LAI.
Média	O portal apresenta o cumprimento de 7 a 12 itens das exigências de transparência legais impostas pela LRF ou pela LAI.
Alta	O portal apresenta o cumprimento de 13-15 itens das exigências de transparência legais impostas pela LRF ou pela LAI.

Fonte: adaptado de Andrade e Raupp (2015).

O quadro 6 expõe a forma como os portais foram avaliados. Seguindo o modelo já utilizado por Andrade e Raupp (2015), optou-se nesta pesquisa pela classificação conforme o número de dimensões atendidas. Dessa forma, na hipótese de não haver portal ativo ou se, apesar de existir, não se constatar a presença de nenhum dos requisitos exigidos – tanto com relação à transparência fiscal quanto ao acesso à informação – estaria o portal no mais baixo nível de capacidade do modelo, classificado como nulo.

A baixa capacidade do portal será identificada sempre que se observar o cumprimento de até 6 dimensões do modelo – aqui tanto pode ser todas as dimensões pertencentes somente à LRF, somente à LAI ou distribuídas entre ambas. A média capacidade do portal envolve o cumprimento de quase todos os requisitos assinalados – entre 7 e 13 itens cumpridos – e, por fim, teria uma alta capacidade o portal que conseguisse atingir um total de 14 ou 15 itens, revelando assim um elevado nível de transparência e de oferta de acesso à informação ao cidadão.

Superadas as seis etapas da pesquisa, resta identificar, em cumprimento ao objetivo geral, qual seria o nível de transparência das assembleias legislativas estaduais brasileiras a partir das informações divulgadas nos seus sítios eletrônicos e avaliar, a partir das observações nos portais, quais são os pontos mais frágeis e as maiores dificuldades constatadas na transmissão de informações por esses órgãos.

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

O presente capítulo apresenta a avaliação do nível de transparência das assembleias legislativas, a partir da observação das dimensões consolidadas no modelo de análise, cumprindo, dessa forma, o objetivo geral da pesquisa.

Os resultados serão apresentados inicialmente sob o enfoque da transparência fiscal, após, sob a perspectiva da lei de acesso à informação e, por fim, será consolidada em um quadro geral a capacidade de transparência das assembleias legislativas.

Em cada etapa foram descritos, além dos resultados obtidos, as dificuldades encontradas e os critérios adotados para avaliação nas hipóteses em que não houve clareza na veiculação da informação ou em que ela foi prestada parcialmente.

### 4.1 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Após a observação dos portais das assembleias legislativas foram obtidos os seguintes resultados atinentes à transparência fiscal, conforme descritos no quadro 7.

Quadro 7 – Transparência fiscal

(continua)

<b>Transparência Fiscal</b>	<b>Estados</b>
Informações até o primeiro dia útil após o registro contábil	MG, PR, RN, RS, RO, RR
Informações disponíveis com amplo acesso público na internet	Em todos, exceto PI

(conclusão)

<b>Transparência Fiscal</b>	<b>Estados</b>
Armazenamento, importação e exportação de dados	Em todos, exceto PI
Divulgação dos relatórios fiscais	Em todos, exceto MA, PI, RJ
Informações sobre as despesas efetuadas	AC, AL, CE, GO, MS, MG, PA,
Informações sobre as transferências financeiras recebidas	AP, ES, GO, MT, MS, MG, PA, PB,

Fonte: produção da autora, 2016, com base em dados da pesquisa.

As informações pertinentes à transparência fiscal foram verificadas com base nas imposições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009. O Decreto Federal nº 7.185/2010 regulamentou a transparência da gestão fiscal de todos os entes da Federação (União, estados e municípios), definindo um padrão mínimo de qualidade na prestação dessas informações, portanto, o detalhamento prescrito nesta norma também serviu como base para o modelo de análise.

Da observação do quadro 7 pode-se verificar que, de uma maneira geral, a maior parte das assembleias legislativas atenderam a uma boa parte das dimensões avaliadas. Dos vinte e sete portais avaliados, oito deles atenderam a 50% ou menos das exigências prescritas, havendo um caso extremo (Piauí), que não atendeu a nenhuma prescrição legal. Há uma predisposição uniforme em atender às exigências previstas no modelo, apenas com relação à publicação de informações no primeiro dia útil após o registro contábil ainda há

muitas falhas.

No que tange aos indicadores avaliados, é importante trazer alguns esclarecimentos sobre as situações encontradas quando da investigação dos portais.

Quanto à disponibilização de informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil, tal exigência disposta no Decreto nº 7.185/2010, regulamentou a exigência prevista na Lei Complementar nº 131/2009 quanto à prestação de informações no decorrer da execução da despesa, “no momento de sua realização”. Para o decreto, realizada a despesa, se publicada por meio eletrônico no primeiro dia útil seguinte, supre a exigência da publicação em tempo real.

Salienta-se inicialmente a dificuldade em se aferir o cumprimento dessa disposição, uma vez que nem todos os sites disponibilizam a execução de despesas em ordem cronológica, alguns o fazem por ordem de classificação orçamentária, por natureza das despesas, por fonte de recurso etc., o que dificulta a identificação. Também o fato de não haver nenhuma despesa publicada com a data do primeiro dia útil anterior à observação não significa que a informação não esteja sendo prestada, pois pode acontecer de nenhuma despesa ter sido realizada naquela data ou mesmo durante um período maior. Essas percepções dificultam a análise deste item.

Contudo, há situações em que é muito claro o não cumprimento, quando a Unidade Gestora, por exemplo, publica despesas realizadas no exercício passado somente, quando ela disponibiliza apenas relatórios mensais, bimestrais ou trimestrais de despesas ou quando ela simplesmente não publica as despesas realizadas. Nas hipóteses em que houve dúvidas, adotou-se como razoável – considerando que a observação foi

efetuada no final do mês de maio de 2016 – que, se houvesse despesas datadas de maio estaria, a princípio, cumprido o mencionado requisito.

A disponibilização das informações deu-se, em regra, cumprindo o amplo acesso, sem necessidade de utilização de senhas para leitura dos dados. Apenas o portal do Piauí não disponibilizou informações relativas à transparência fiscal.

Verificou-se a possibilidade de armazenamento, importação e exportação dos dados fiscais em todos os portais, à exceção apenas do Piauí que, como já mencionado, não veiculou nenhuma informação.

Sobre a divulgação de relatórios, verificou-se que a maioria das assembleias estaduais divulgam os relatórios de execução orçamentária e os relatórios de gestão fiscal, sendo que alguns também divulgam em links específicos o Plano Plurianual (PAA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária vigentes. Entretanto, em alguns casos, não se verificou um link específico para esses três últimos documentos, todavia, considerando que havia um link para consulta legislativa e que ali seria possível pesquisar e encontrar essas normas (não é a forma mais adequada, mas atende à previsão), considerou-se nesses casos cumprido o requisito.

Com relação à obrigatoriedade de especificar minuciosamente a despesa, constando valor, liquidação, pagamento, número de empenho, classificação orçamentária com todos os detalhamentos, dados do beneficiário, descrição do bem ou do serviço prestado e, ainda, informação quanto ao procedimento licitatório realizado, algumas assembleias atenderam exatamente à previsão legal. Todavia, em alguns casos, tal informação é disponibilizada de forma incompleta. Nessas hipóteses, considerou-se como atendido o

requisito se prestadas mais da metade das informações solicitadas, sendo indispensável menção com relação ao valor, ao beneficiário e a alguma forma de identificar a despesa, pela sua natureza, classificação, função ou subfunção. Em alguns casos, o demonstrativo de despesas do Legislativo é evidenciado de forma unificada, por meio do portal do governo do Estado. Considerou-se atendido o requisito se havia pelo menos o link para encaminhar o cidadão ao referido portal e se ele continha essas informações mínimas descritas.

No que tange à informação sobre as transferências financeiras recebidas, verificou-se que uma expressiva parcela das assembleias não cumpre esse requisito (doze entre vinte e sete). De fato, a previsão legal exige que o ente público divulgue informações relativas aos valores de todas as receitas, compreendendo, previsão, lançamento e arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (art. 48-A, II, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010).

Tal mandamento possui uma grande relevância no poder executivo, pois este também arrecada tributos; é uma importante forma de o cidadão acompanhar a arrecadação, podendo-se aferir até a possibilidade de renúncia de receita. No plano legislativo talvez a maior utilidade seja a possibilidade de se comparar o quanto determinada despesa representa no montante total recebido. De qualquer forma, considerando que nenhum ente foi excluído dessa obrigação legal e adaptando-a ao plano legislativo, concluiu-se pela efetiva obrigatoriedade de divulgação das transferências recebidas do Poder Executivo (duodécimos).

Da observação dos resultados apresentados nessa primeira etapa, pertinente à transparência fiscal, verificou-se que quatro assembleias legislativas, do total



de vinte e sete, cumprem integralmente todas as exigências legais: MG, RN, RS, RO.

No extremo oposto, a assembleia legislativa do Estado do Piauí não publica nenhuma informação prescrita na lei, eis que menciona que “as informações a respeito das receitas e despesas deste Poder estão disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado do Piauí”, porém não apresenta nenhum link que remeta o cidadão ao referido portal.

Na maioria das assembleias avaliadas não foi possível aferir se publicam suas despesas no primeiro dia útil subseqüente à sua realização (falha que poderia ser eventualmente atribuída a alguma dificuldade técnica em ajustar o tempo de realização da despesa com o momento da sua publicação), e em quase a metade delas há omissão quanto à publicação detalhada das despesas como prevê a norma e quanto aos valores recebidos do Poder Executivo.

Entretanto, sob uma perspectiva ampla, verifica-se que houve o cumprimento da maior parte das dimensões analisadas pela maioria das assembleias, o que talvez se deva ao fato de que: a) as regras de transparência fiscal são obrigatórias para essas entidades desde 2010, ou seja, há seis anos; e b) a mesma lei trouxe uma previsão expressa de penalidade em função do seu não cumprimento que traz um forte impacto nas finanças das unidades federadas, que seria a possibilidade de não receber as transferências voluntárias (oriundas de percentuais dos tributos arrecadados).

Além disso, as informações de natureza fiscal não são, sem dúvida, de fácil compreensão a todo o cidadão. A forma como são publicadas as realizações de despesas, por meio de balanços, muitas vezes dificultam o entendimento da maior parte da população, ou seja, sob esse aspecto, não incidiria aqui o obstáculo político

do qual menciona Michener (2011b), no sentido de que muitas vezes o sigilo seria benéfico ao gestor que não pretende demonstrar claramente suas ações. Os balanços contábeis já são, por si só, instrumentos de difícil compreensão, a sua divulgação, portanto, não implicaria em uma grande ameaça dentro dessa perspectiva do obstáculo político.

A divulgação das informações fiscais é um importante instrumento para que o cidadão possa avaliar a saúde financeira do ente público, relembrando a diretriz fundamental de que, em se tratando de atos públicos, o sigilo deva ser exceção e não a regra (MENDES, 2012). Além da possibilidade de se verificar o quanto se gasta, o detalhamento previsto em lei permitiria também ao cidadão avaliar detalhadamente a qualidade do gasto, a sua importância e até a razoabilidade, critérios vinculados à legitimidade da despesa.

É fundamental que se dê o máximo de transparência, divulgando-se quanto se gasta, onde se gasta e como se gasta, no menor decurso de tempo possível. É direito de todo o cidadão saber exatamente onde se aplica os recursos advindos dos impostos pagos, e isso só será possível se houver o cumprimento integral das previsões legais e é nesse contexto que se revela a importância da atuação dos órgãos de controle, ao cobrar do Poder Legislativo o exemplo necessário, uma postura condizente minimamente com o status de representantes do povo.

#### 4.2 AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PERTINENTE À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Na sequência, são apresentados no quadro 8 os dados pertinentes ao cumprimento de disposições

da lei de acesso à informação.

### Quadro 8 – Transparência: Lei de Acesso à Informação

<b>LAI</b>	<b>Estados</b>
Link específico de transparência	Em todos os estados
Contato da autoridade e do SIC	GO, MG, PE, RO, SC, SP
Competências, estrutura, endereços, telefones e horários	AC, GO, MG, PE, RN, RS, RO, SC, SE
Informações sobre procedimentos licitatórios	AC, AL, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MT, MS, MG, PA, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, SC, SP, SE, TO
Respostas às perguntas mais frequentes	AM, GO, MT, MG, PB, PE, RJ, RN, RS, SC
Formulário eletrônico para pedido de informações	AC, AL, AM, BA, DF, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, SC, SP, TO
Remunerações, subsídios e proventos	ES, GO, PA, PE, RN, RS, RO, SC, SP, SE
Upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos	GO, MG, PB, PE, RN, RO, SC, SP
Resposta integral ao questionamento no prazo	GO, MG, PR, PE, RS

Fonte: produção da autora, 2016, com base nos dados da pesquisa.

Os quesitos de transparência inseridos na segunda parte do modelo são oriundos das exigências da Lei de Acesso à Informação, assim como do Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a referida norma.

Sob uma perspectiva geral, o quadro 8 demonstra que, ao contrário da transparência fiscal, no presente caso, a maioria dos portais analisados (dezoito) não cumpriu nem mesmo a metade das dimensões avaliadas conforme o modelo, havendo um caso extremo (Roraima), onde havia apenas um link de acesso ao portal, porém sem nenhuma informação. Os itens mais

atendidos dizem respeito a informações sobre procedimentos licitatórios e à presença do formulário eletrônico para solicitar informações. Por outro lado, as omissões concentram-se especialmente no fornecimento do contato da autoridade responsável e do centro de atendimento ao cidadão, nas respostas às perguntas mais frequentes, na informação sobre a estrutura organizacional da assembleia, na possibilidade de fazer *upload* de relatórios em diversos formatos, nas informações sobre remuneração e na resposta às demandas do cidadão (transparência passiva).

Com relação aos indicadores avaliados, traz-se os seguintes esclarecimentos. Algumas prescrições da lei de acesso à informação não constam no modelo porque ou reiteram o que já estava previsto com maior detalhamento na Lei Complementar nº 101/2000 (registros sobre transferências de recursos financeiros), ou porque seriam de difícil aplicação no âmbito do Poder Legislativo, como o registro de dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, atividade claramente vinculada ao Executivo.

O único quesito que todos os portais investigados atenderam foi a existência de um link específico de transparência para acesso às informações, entretanto, o conteúdo desses links é bem diversificado e sugere diferentes níveis de transparência. Não há uma padronização de como os dados devem ser dispostos e encontrar uma determinada informação pode ser mais ou menos dificultoso. Um exemplo bem claro refere-se aos valores das remunerações dos servidores e deputados.

Em alguns portais consta uma lista nominal individualizada com os valores vinculados aos nomes, de forma clara e objetiva. Em outros casos tem-se apenas uma tabela genérica com cargos e valores, ou uma individualização por número de matrícula sem que haja

uma relação disponível que informe a qual servidor corresponde. Percebe-se nesses casos uma clara intenção de mascarar ou ocultar a informação; publica-se para formalmente dar cumprimento ao que a lei prescreve, porém de forma a criar obstáculos para quem pesquisa.

Somente seis portais (GO, MG, PE, RO, SC e SP) atenderam à previsão da informação quanto à forma de contato direto com o Serviço de Informações ao Cidadão

– SIC, o que aponta para a inferência de que a quase unanimidade das assembleias ainda não instituiu o referido serviço.

Quanto à obrigação de divulgar competências e estrutura organizacional, endereços, telefones e horário de funcionamento, também foram poucos os portais que atenderam a tal previsão de forma integral. Entende-se que não haveria dificuldades de ordem técnica quanto à divulgação dessas informações.

Já com relação à divulgação dos procedimentos licitatórios e contratações, identificou-se que somente 3 (três) portais não atenderam. Houve casos em que as publicações se referiam até o ano de 2015, nestas hipóteses considerou-se como não atendido o requisito, uma vez que, decorridos quase cinco meses do ano de 2016, é razoável que se conclua que alguma licitação, dispensa ou contratação fora realizada.

Outro item pouco atendido – por apenas dez dos vinte portais avaliados – refere-se à divulgação das respostas às perguntas mais frequentes. A ausência dessa informação pode apontar para falhas na transparência passiva (prestação de informações sob demanda dos cidadãos), o que terá correlação com os comentários traçados quanto ao último quesito analisado.

Salvo poucas exceções, cuja forma de contato não

inclui um formulário eletrônico, mas algum outro tipo, em regra e-mail, a maioria das assembleias dispõem dessa ferramenta, inclusive em vários casos existe a possibilidade de o cidadão acompanhar o seu pedido por intermédio de um número de protocolo que lhe é enviado por e-mail, o que demonstra a intenção de conferir maior transparência ao demandante.

Um tópico de baixa aderência – somente dez dos vinte e sete portais atenderam – refere-se à divulgação da remuneração, subsídios e pensões de servidores ativos e inativos, deputados e pensionistas de forma detalhada e de maneira individualizada.

Quando surgiu a lei de acesso à informação, diversos foram os obstáculos à divulgação dessas informações, sobretudo em função do argumento da privacidade. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal<sup>11</sup> decidiu pela legalidade dessa divulgação, concluindo que os dados referentes à remuneração dos servidores públicos com o nome dos respectivos titulares é de interesse geral e não viola o princípio da intimidade e da privacidade, pois, ao ingressar no serviço público, o servidor adere ao regime jurídico próprio da Administração Pública, que prevê a publicidade de todas as informações de interesse da coletividade.

Partindo da premissa de que a transparência dependeria do atendimento a todas as prescrições do art.7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724 de 2012, verificou-se que somente dez portais entre os investigados cumpriram integralmente a norma. Em alguns casos ou o portal divulgava parcialmente, excluindo alguma classe de servidor ou agente público, ou não permitia a individualização (individualização por número de matrícula também foi considerado correto), trazendo

---

<sup>11</sup> Conforme a Suspensão de Liminar 623-DF.

somente as tabelas remuneratórias, razões pelas quais foi considerado como não cumprido o requisito.

Outra exigência pouco cumprida refere-se à possibilidade de disponibilizar os relatórios em diversos formatos eletrônicos, como planilhas e textos, o que é de suma importância para que se possa fazer pesquisas detalhadas, cruzar banco de dados, enfim, exercer com clareza o papel fiscalizatório. A maior parte dos documentos disponibilizados pelos portais está em formato “pdf”, o que permite tão somente a sua leitura.

Entre as dimensões analisadas no trabalho consta, por fim, a verificação da transparência passiva sob o ponto de vista da obrigação legal de responder, dentro do prazo máximo fixado em lei, à demanda feita pelo cidadão. Nesse aspecto a maior parte das assembleias não logrou êxito em demonstrar a correção dos procedimentos adotados.

Para aferir esse quesito, foi encaminhada uma pergunta por meio dos contatos existentes nos portais das assembleias legislativas (preferencialmente nos formulários para solicitação de demandas, quando não existente, por meio do e-mail da ouvidoria ou do indicado na própria página). A pergunta foi encaminhada nos portais por quatro voluntários, durante o período de 10 a 20 de maio os quais, após o decurso do prazo de trinta dias do envio, informaram o retorno obtido das assembleias. A autora entendeu necessário que a pergunta fosse remetida por outras pessoas, considerando a possibilidade de uma pesquisa no *Google* identificar que a pesquisadora trabalha em um órgão de controle, o que poderia alterar velocidade da resposta ou mesmo o seu conteúdo. Optou-se por formular uma dúvida referente à realização de uma determinada despesa (porque em regra é um tema sensível), mas que pudesse ser facilmente identificada

pela entidade. Seguindo essa linha, pergunta encaminhada foi: “qual o valor total gasto durante o exercício de 2015 com verbas de gabinete”? O resultado pode ser observado no quadro 9:

Quadro 9 – Transparência passiva: resposta à demanda do cidadão

(continua)

<b>Estado</b>	<b>Resultado</b>
Acre	Não houve resposta
Alagoas	Não houve resposta
Amapá	Não houve resposta
Amazonas	Não houve resposta
Bahia	Não houve resposta
Ceará	Não houve resposta
Distrito Federal	Não houve resposta
Espírito Santo	Não houve resposta
Goiás	Resposta integral dentro do prazo
Maranhão	Não houve resposta
Mato Grosso	Resposta parcial dentro do prazo
Mato Grosso do Sul	Não houve resposta
Minas Gerais	Resposta integral dentro do prazo
Pará	Não houve resposta
Paraíba	Não houve resposta
Paraná	Resposta integral dentro do prazo
Pernambuco	Resposta integral dentro do prazo
Piauí	Não houve resposta
Rio de Janeiro	Não houve resposta
Rio Grande do Norte	Não houve resposta
Rio Grande do Sul	Resposta integral dentro do prazo
Rondônia	Não houve resposta
Roraima	Não houve resposta
Santa Catarina	Não houve resposta



(conclusão)

<b>Estado</b>	<b>Resultado</b>
São Paulo	Não houve resposta
Sergipe	Não houve resposta
Tocantins	Não houve resposta

Fonte: produção da autora, 2016, com base nas respostas dos contatos das assembleias legislativas.

O que se pode concluir acerca dos resultados apresentados na dimensão transparência passiva da pesquisa é que, como regra geral, as assembleias não cumprem a disposição legal quanto à obrigação de informar o cidadão acerca da sua demanda no prazo máximo de vinte dias, prorrogável por mais dez dias.

Das vinte e seis assembleias e uma câmara federal pesquisadas, somente cinco revelaram disposição para cumprir o que prescreve a norma legal, e, não por coincidência, são unidades que possuem um alto nível de transparência, considerando o cumprimento de quase todos os requisitos anteriormente analisados (estados de GO, MG, PE, PR e RS). Uma das assembleias (MT) respondeu dentro do prazo, porém, sua resposta não atendia à demanda, uma vez que apenas mencionava as normas que amparavam os gastos com verbas de gabinete sem informar o valor. Neste caso, remeteu-se novo questionamento informando que aquele não havia sido atendido e reiterando a pergunta inicial, todavia, não houve mais retorno.

Observou-se também que alguns dos portais avaliados trazem exigências amplas para a solicitação de informação, como o preenchimento de extensos cadastros, inclusive com a necessidade de anexar imagens de documentos como RG (a exemplo de BA, GO, MT, MS, PE, RS, SP e TO). Tais procedimentos são nitidamente obstáculos ao cumprimento da transparência

passiva, pois quanto maiores forem as exigências para que o cidadão possa ter acesso ao formulário que encaminha a sua demanda, maiores serão os índices de desistência.

Em alguns dos portais avaliados o formulário para enviar o questionamento não estava vinculado ao ícone transparência ou ao Serviço de Atendimento ao Cidadão, mas, em regra, foi possível encaminhar a dúvida via ouvidoria ou “fale conosco”, porém, o portal da assembleia legislativa de Sergipe foi o único que não permitiu nenhum tipo de contato, não foi possível a comunicação via mensagem eletrônica com esta assembleia.

Os dados apontam para a regra geral de baixa capacidade dos portais quanto à transparência passiva, o que pode ser resultante de diversos fatores: falta de estrutura administrativa para atender a todas as demandas em tempo hábil, falta de habilidade técnica para agilizar o procedimento de triagem e resolução de demandas ou simplesmente falta de interesse em fornecer a informação solicitada, sobretudo por envolver uma despesa que gera um determinado grau de polêmica nos noticiários (verbas de gabinete), todavia, somente um estudo aprofundado, que incluísse uma pesquisa interna na dinâmica e funcionamento de cada uma dessas unidades gestoras pesquisadas poderia apontar com clareza as razões concretas pelas quais a transparência passiva é tão pouco observada pela esmagadora maioria das assembleias legislativas pesquisadas.

Da observação dos resultados apresentados nessa segunda etapa, pertinente às obrigações de prestação de informações previstas na lei de acesso à informação, verificou-se que das assembleias e câmara legislativas investigadas, do total de vinte e sete, 2

(duas) cumprem integralmente todas as exigências legais analisadas no que tange à LAI (GO e PE), porém, a assembleia de MG aproxima-se do ideal, deixando de cumprir apenas um quesito, referente à divulgação da remuneração individualizada.

No extremo oposto, algumas assembleias ainda estão muito deficitárias na publicação de informações prescritas pela LAI: AP, CE e MA, cujos portais só contemplam duas dimensões, e RR, que dispõe apenas do link de acesso à transparência, contudo, sem nenhum conteúdo.

Com relação ao cumprimento das previsões da lei de acesso à informação, em um panorama geral, verifica-se que ainda há fortes resistências quanto ao cumprimento integral da norma, sobretudo quando se trata de informações “sensíveis” como estrutura administrativa, remuneração de deputados e servidores e possibilidade de divulgação dos dados abertos, que possibilitem cruzamentos com outros bancos de dados, o que é fundamental em trabalhos investigativos.

A divulgação das informações previstas na lei de acesso à informação é importante não só sob o ponto de vista das possibilidades de investigação de gastos e dos atos praticados pelo gestor público, mas também sob a ótica das possibilidades de interação entre as casas legislativas e os cidadãos.

Nesse sentido, é o instrumento que reforça não só a *accountability* horizontal, como também a vertical (O’DONNELL, 1998). Quanto mais fácil, rápido, direto e desobstruído o acesso a informações em um portal de assembleia legislativa, maior pode ser o grau de envolvimento dos eleitores com os seus representantes, maiores são as possibilidades de efetivo exercício de cidadania e de participação na vida política do seu Estado. Essa ideia baseia-se na forte correlação que

existe entre vigilância do serviço público e desenvolvimento político, um dos grandes obstáculos à construção de uma verdadeira *accountability* na gestão pública no Brasil (CAMPOS, 1990).

Porém, o que os dados demonstram é que, no que tange à lei de acesso à informação, ainda há uma longa estrada para que se possa ter a maioria dos portais funcionando a contento, com um nível razoável de transparência dos seus atos perante os cidadãos.

#### 4.3 CAPACIDADE DE TRANSPARÊNCIA DOS PORTAIS

Após a análise dos indicadores das dimensões propostas (transparência fiscal e lei de acesso à informação), combinado com o modelo de análise, consolidou-se a capacidade dos portais das assembleias legislativas de todas as unidades da federação, segundo os resultados apresentados nos quadros 10 e 11.

##### Quadro 10 – Quantitativo de dimensões atendidas

(continua)

<b>Estado da Federação</b>	<b>Dimensões atendidas</b>
GO	14
MG	14
PE	14
RN	13
RO	13
RS	13
SC	13

(conclusão)

<b>Estado da Federação</b>	<b>Dimensões atendidas</b>
SP	11
PB	10
PA	9
PR	9
AC	8
MS	8
MT	8
AL	7
ES	7
RJ	7
SE	7
AM	6
AP	6
BA	6
CE	6
DF	6
TO	6
RR	5
MA	4
PI	3

Fonte: produção da autora, 2016, com base nos dados da pesquisa.

### Quadro 11 – Resultados das dimensões analisadas

(continua)

<b>Estado da Federação</b>	<b>Capacidade de transparência do portal</b>
GO	Alta
MG	Alta
PE	Alta
RN	Alta
RO	Alta
RS	Alta
SC	Alta

(conclusão)

<b>Estado da Federação</b>	<b>Capacidade de transparência do portal</b>
SP	Média
PB	Média
PA	Média
PR	Média
AC	Média
MS	Média
MT	Média
AL	Média
ES	Média
RJ	Média
SE	Média
AM	Baixa
CE	Baixa
DF	Baixa
TO	Baixa
AP	Baixa
BA	Baixa
RR	Baixa
MA	Baixa
PI	Baixa

Fonte: produção da autora, 2016, com base nos dados da pesquisa.

Observa-se que nenhum portal apresentou capacidade nula, ou seja, não se constatou, em nenhuma das entidades pesquisadas, a ausência de uma página na web ou a falta de todos os instrumentos de transparência previsto na LAI ou na LRF.

Do total investigado, verifica-se que 26% possui uma alta capacidade de transparência, pois cumpriram de 13 a 15 dos requisitos investigados, e 41% possuem média capacidade (com o montante de 7 a 12 requisitos cumpridos) e 33% se situam com baixa capacidade, cumprindo de 1 a 6 do total de requisitos estabelecidos.

Dos portais avaliados, três deles (Piauí, Maranhão e Roraima) possuem um nível de

informação muito baixo, apresentando o cumprimento de apenas 3, 4 ou 5 itens entre os 15 avaliados, ou seja, um terço no máximo, o que leva à conclusão de que, nesses casos, os portais possivelmente funcionam como murais eletrônicos, existem para o cumprimento meramente formal de uma obrigação legal, sem, contudo, promover incentivos à informação e à participação cidadã quanto aos atos do legislativo estadual e à responsabilização dos gestores pelos atos praticados.

Entretanto, considerando que, em termos percentuais, 66% dos portais avaliados apresentaram média e alta capacidade de transparência segundo as exigências previstas na LRF e na LAI, tal configuração demonstrou uma perspectiva positiva com relação ao interesse do legislativo estadual e distrital em prestar informações quanto à prática de seus atos, pelo menos no que tange ao interesse em cumprir o que prescrevem as normas. Vê-se claramente essa preocupação especialmente nos portais que atingiram um alto nível de transparência, pois até a terminologia utilizada nos links para acessar a informação advém das normas legais.

Por outro lado, é sempre possível promover ajustes para melhorar a qualidade da informação prestada e, dessa forma, contribuir para a transparência dos atos de gestão, para o controle institucional e social e, conseqüentemente, para a promoção da *accountability* no âmbito do poder legislativo estadual e distrital.

Até o presente momento, vê-se que ainda são poucos os portais que se destacam por apresentar uma elevada capacidade de transparência (apenas 7) e que transmitem ao cidadão a ideia de que a publicidade é a regra e não a exceção, de que as informações estão disponíveis independentemente de solicitação e

de que há um fomento ao desenvolvimento do controle social da administração pública e à cultura de fiscalização, em atenção a diretrizes fundamentais da própria LAI.

É necessário, sobretudo, transpor os obstáculos descritos por Michener (2011b) de ordem política, administrativa e social, o que é possível a partir do momento em que a transparência dos atos governamentais estiver na agenda política dos gestores e que houver políticas de conscientização e fomento à participação ativa dos cidadãos na gestão pública, por meio da construção de uma cultura de transparência.

No que tange ao âmbito de atuação o Ministério Público de Contas, existe um espectro muito amplo de trabalho para que se possa atingir um nível máximo de cumprimento das obrigações legais em todas as casas legislativas, o que pode ser um primeiro passo para incrementar a divulgação de outras informações que, ainda que não sejam exigências legais, contribuem para a maior clareza das ações desse poder e para a aproximação dos cidadãos dos agentes eleitos. Nesse contexto, também o controle social é incentivado, concretizando assim as duas vias necessárias para efetivar a *accountability* em sociedades democráticas segundo Rocha (2013): a obrigação do eleito de prestar contas e a obrigação do eleitor em fiscalizar.

Em face das observações apresentadas, verifica-se que há muito espaço para atuação no âmbito do incentivo ao cumprimento – ao menos das dimensões minimamente obrigatórias – da transparência, o que implica na possibilidade de atuação dos membros do Ministério Público de Contas.

Na próxima sessão, finalizando os objetivos específicos propostos, será apresentado um plano de trabalho consistente em algumas ações que podem ser



implementadas pelos Procuradores de Contas com o intuito de incentivar a *accountability* nas assembleias legislativas do país.

## 5 PLANO DE TRABALHO

Implementado o modelo de análise desenvolvido, o estudo identificou o nível de transparência das assembleias legislativas brasileiras, o que permite – além do incremento teórico a um tema novo e ainda pouco explorado – também fornecer subsídios a órgãos de controle (em especial ao Ministério Público de Contas) para atuar em ações práticas que permitam o incremento da transparência nesses órgãos.

É importante aqui trazer algumas informações sobre esse órgão de controle, para que se possa identificar, dentre as competências a ele atribuídas, a correlação com o tema proposto neste trabalho.

O Ministério Público de Contas é uma instituição com acento constitucional (art. 130 da CF) e, segundo dispõe o art. 108, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, cabe ao Ministério Público de Contas de Santa Catarina “promover a defesa da ordem jurídica”.

Durante muito tempo houve dúvidas acerca de como deveria se estruturar esse Ministério Público. Em muitos Estados da Federação, os cargos de Procuradores de Contas foram ocupados por membros do Ministério Público Estadual, por se entender que o Ministério Público de Contas seria parte integrante daquele órgão.

Entretanto, ao apreciar diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre essa matéria, o Supremo Tribunal Federal<sup>12</sup> firmou o entendimento de que o

---

<sup>12</sup> Desde o início da década de 1990, foram várias as demandas envolvendo o Ministério Público de Contas no Supremo Tribunal Federal, sobretudo envolvendo a forma de composição e a autonomia administrativa e financeira. Em todas as decisões emanadas da Suprema Corte, restou consagrado que o MP de contas é um órgão autônomo e desvinculado do MP dos Estados, que a sua composição deve ser própria, formada por Procuradores que prestaram concurso

Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas (TCEs) é o que ele denominou de “Ministério Público Especial”, para ressaltar que, apesar de os seus representantes terem os mesmos direitos, vedações e formas de investidura, estes não integram a estrutura do Ministério Público Estadual, tampouco do Ministério Público Federal. Ou seja, é um Ministério Público à parte, é um órgão estatal com “identidade e fisionomia próprios”.

Convém esclarecer que este Ministério Público também não é parte integrante dos Tribunais de Contas, ou seja, não é um órgão técnico dos TCEs, mas uma entidade com atuação funcional própria e independente perante esses Tribunais, com quadro de Procuradores ingressos após a realização de concurso específico para esse cargo.

As atribuições do Ministério Público de Contas em Santa Catarina, por exemplo, estão inseridas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar nº 202/2000), especialmente no seu art. 108, que prevê como competências a defesa da ordem jurídica, a obrigatoriedade de manifestação em todos os processos sob a deliberação do Tribunal de Contas a promoção de medidas para o cumprimento das decisões do TCE e a interposição de recursos.

Na prática, esse Ministério Público atua no âmbito dos Tribunais de Contas, exerce preponderantemente a função de defesa da ordem jurídica, dos direitos

---

público específico para esse cargo e que é um órgão inserido na “intimidade estrutural dos Tribunais de Contas”, com autonomia institucional, porém, não dotados de autonomia administrativa e orçamentária. Nesse sentido, as decisões exaradas nas seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI 263-RO, ADI 789-DF, ADI 1545-SE, ADI 160-TO, ADI 1858-GO, ADI 1791-PE, ADI 2068-MG, ADI 2378-GO, ADI 2884-RJ, ADI 3192-ES, ADI 3160-CE, ADI 3315-CE, ADI 328- SC e ADI 3307-MT.

individuais indisponíveis, e, para tanto, além de se pronunciar em todos os processos submetidos aos Tribunais de Contas, estão ao seu alcance os instrumentos fiscalizatórios de investigação preliminar, termos de ajustamento, recomendações, bem como a propositura de representações e de recursos das decisões proferidas no âmbito das Cortes de Contas.

Pode-se concluir que sua atuação está intimamente vinculada às funções fiscalizatórias dos Tribunais de Contas, contribuindo para a defesa da boa gestão pública e dos interesses da coletividade, por meio do exercício do controle externo da administração pública.

Bulos (2012) afirma que o Ministério Público de Contas é um órgão ao mesmo tempo especial e especializado. Especial porque representa um abrandamento aos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, uma vez que o art.

130 da Constituição Federal criou um ramo independente do Ministério Público, desvinculado do MP Federal ou dos Estados, e especializado porque poderá, em nome da salvaguarda do interesse público, realizar todas as atribuições correlatas à sua autonomia funcional. E assim conclui o:

Seja como for, a leitura contextualizada dos dispositivos constitucionais referentes ao Ministério Público, como um todo, demonstra que o Parquet de Contas, a exemplo do Ministério Público comum, é instituição permanente, essencial à função do controle externo da Administração Pública, dotada de autonomia institucional, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Desse modo, o Parquet de Contas possui posição

institucional *sui generis*, porque é, ao mesmo tempo, um órgão especial e especializado. (BULOS, p. 41-42).

Do cotejo entre as atribuições conferidas ao Ministério Público de Contas e o tema em questão, pode-se concluir que cabe aos Procuradores de Contas, no âmbito de sua atuação, zelar pelo cumprimento, por parte das assembleias estaduais, das normas legais e regulamentares, além de diretrizes técnicas condizentes com a transparência fiscal e a lei de acesso à informação; propor representações quando ciente da existência de violações a tais preceitos; proferir manifestações em pareceres propondo, conforme o caso, recomendações, determinações e aplicações de sanções aos gestores em face de possível descumprimento dessas normas; e interpor recursos em face de eventuais decisões que contrariem propostas ministeriais visando à correção de irregularidades relacionadas com a implementação da transparência e do acesso à informação.

Pode-se concluir que há um amplo espectro de medidas práticas que podem – e devem – ser implementadas pelo referido órgão ministerial sempre que tiver ciência de irregularidades vinculadas ao tema desse trabalho.

Esse Ministério Público, ao atuar preponderantemente nos Tribunais de Contas – ressalta-se não exclusivamente, pois há hipóteses em que é possível a atuação em parceria com outros órgãos – pode representar um importante canal de comunicação entre a sociedade e as assembleias legislativas, que, se bem explorado, poderá resultar em efetivas ações em prol de um poder legislativo mais transparente, reforçando a *accountability* nas casas legislativas.

É necessário implementar procedimentos práticos para que esse órgão ministerial possa efetivamente atuar

na seara da investigação, da prevenção ou até mesmo da repressão nas hipóteses em que se verificam graves falhas e omissões no tocante ao cumprimento da legislação vigente no que tange à transparência fiscal e ao acesso à informação, e esse é o último objetivo específico deste trabalho.

Na figura 1, apresenta-se um fluxograma de trabalho com as atividades possíveis e pertinentes no âmbito de atuação dos Procuradores de Contas, cujos modelos de peças estão contidos nos Apêndices A, B, C, D e E.

A figura 1 demonstra o fluxo de procedimentos que podem ser adotados pelos Procuradores de Contas ao identificarem irregularidades vinculadas à falta de transparência nos portais das assembleias legislativas. O primeiro passo é autuar um procedimento administrativo investigatório (PAI), que é um processo interno, onde são colhidos os subsídios necessários para identificar a existência de alguma falha que, caso confirmada, poderá ser objeto das próximas ações delineadas na Figura 1.

A forma como tal procedimento (PAI) é formalizado depende das normas internas de cada Procuradoria Estadual, em alguns casos, impõe-se a publicação de um extrato em diário oficial para dar publicidade não ao conteúdo, mas da simples existência do procedimento. Em outros não há tal exigência e essa fase inicial transcorre sem nenhuma publicidade. O rito dependerá das disposições do regimento interno de cada Procuradoria.

Figura 1 – Fluxograma de trabalho para os Procuradores de Contas: transparência nos sites das Assembleias Legislativas



Fonte: produção da autora, 2016, com base em dados da pesquisa.

Autuado o procedimento, o próximo passo será aplicar o modelo de análise e verificar se há falhas nas publicações veiculadas no portal da assembleia legislativa.

Identificadas as referidas falhas, nesta fase sugere-se uma ação preventiva por meio da expedição de uma notificação recomendatória ou do firmamento de um termo de ajustamento de gestão.

A notificação recomendatória (NR) é um instrumento unilateral, no qual o Procurador dá ciência ao gestor responsável por uma determinada entidade de

que existe uma grave irregularidade, explicita quais os dispositivos legais violados e, ao final, fixa um prazo para que o gestor adote providências necessárias para a correção da falta, comprovando-a documentalmente ao MP de Contas.

O termo de ajustamento de gestão (TAG) é semelhante ao termo de ajustamento de conduta firmado comumente pelo Ministério Público<sup>13</sup> porém restringe-se ao âmbito público, uma vez que a atuação dos Procuradores de Contas se dá somente nessa seara. Esse instrumento é um acordo bilateral onde o gestor se compromete a cumprir determinada ação em um prazo ali fixado, sob pena das sanções também definidas nesse termo. Não há uma forma definida para a escolha de um ou de outro procedimento, dependerá das circunstâncias fáticas e do juízo do Procurador de Contas quanto à forma mais pertinente e eficaz de atingir ao objetivo almejado.

Uma vez decorrido o prazo fixado da notificação recomendatória ou no termo de ajustamento de conduta, verificado o seu cumprimento, com a devida retificação da falha apurada, o PAI poderá ser arquivado.

Ao contrário, decorrido o prazo estipulado e permanecendo a irregularidade sem nenhuma justificativa plausível, poderá o Procurador adotar a representação ao Tribunal de Contas do Estado onde atua. Esta representação tramitará e será julgada, uma vez confirmada a irregularidade, poderá ser aplicada ao gestor multas em virtude da grave violação a normas legais.

Também poderá o Procurador representar ao Ministério Público do Estado para ciência dos fatos e adoção de medidas pertinentes junto ao Poder

---

<sup>13</sup> Com fundamento no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85.



Judiciário, uma vez que a violação à lei de acesso à informação é uma conduta ilícita e pode resultar em um ato de improbidade administrativa. Com esses procedimentos, encerra-se a atuação do Ministério Público de Contas.

Cumprindo, portanto, o último objetivo específico delineado, apresenta-se um plano de trabalho prevendo ações práticas que podem ser utilizadas pelos procuradores vinculados ao Ministério Público de Contas, dentro das competências a eles atribuídas por normas constitucionais e legais, com o intuito de atuar na investigação, prevenção e repressão das falhas condizentes com a ausência ou a limitação da transparência fiscal e do acesso à informação. Nos apêndices A, B, C, D e E estão inseridos os modelos que apoiam o presente plano de trabalho.

## **6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Neste tópico são apresentadas as conclusões sobre o estudo realizado, decorrentes do atendimento aos objetivos geral e específicos. Apresentam-se, também, recomendações para trabalhos futuros, com o intuito de dar continuidade ao tema de pesquisa.

### **6.1 CONCLUSÕES**

A presente pesquisa teve como objetivo geral avaliar o nível de transparência das assembleias legislativas do Brasil a partir dos seus sítios eletrônicos.

O primeiro objetivo específico consistia em identificar indicadores para análise de transparência das assembleias estaduais em portais eletrônicos, o que foi efetivado com base nas obrigações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009, e na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011). Buscou-se um modelo veiculado a bases legais porque, no âmbito de atuação do Ministério Público de Contas, as iniciativas estão pautadas, sobretudo, em função da verificação do cumprimento ou não da lei; é a partir desse parâmetro que são adotadas iniciativas como firmar termos de ajustamento de gestão, expedir notificações recomendatórias ou ingressar com representações. Nesse contexto, foram extraídos dos comandos legais obrigatórios cada uma das dimensões contidas no modelo de análise.

Foram necessários alguns ajustes, especialmente após a etapa de validação do modelo, o qual foi submetido à apreciação de procuradores de contas que atuam em alguns Estados da federação. As principais retificações consistiram em eliminar duplicidades –

obrigações eventualmente previstas tanto na LRF quanto na LAI, como, por exemplo, divulgação de informações relacionadas com licitações; eliminar algum dispositivo que não encontrasse respaldo no âmbito do Poder Legislativo como, por exemplo, divulgação de receitas oriundas de arrecadação de impostos ou divulgação de programas e obras, e, ainda, excluir o que não seria possível identificar, ainda por falta de parâmetros claros com relação ao seu cumprimento, como no caso da acessibilidade. Superados esses ajustes, restou um modelo que consolida obrigações previstas em leis e passível de ser aplicado na análise de portais no âmbito do poder legislativo, podendo ser adaptado, inclusive, para observação nas câmaras municipais.

Concluído o modelo de análise, o segundo objetivo específico foi alcançado com a investigação nos portais de 26 (vinte e seis) assembleias legislativas dos Estados da federação e de uma câmara distrital (DF).

Na observação dos indicadores do modelo de análise para a transparência fiscal, percebe-se que uma grande parte dos portais avaliados cumpre quase todas as seis dimensões avaliadas, a que mais encontra resistência é a obrigação de divulgar as despesas até o primeiro dia útil subsequente aos registros contábeis. É importante o cumprimento dessa disposição pois, dessa forma, o cidadão pode acompanhar os gastos do legislativo estadual em um tempo quase real. Outras três dimensões que ainda precisam mais atenção por parte das assembleias dizem respeito à divulgação dos recursos financeiros recebidos (duodécimos), à publicação de forma clara e em links específicos dos relatórios fiscais e, ainda, ao cumprimento de todo o detalhamento referente às despesas efetuadas; em vários portais essas informações não são padronizadas de acordo com as exigências legais e são divulgadas de

forma incompleta.

Com relação à transparência prevista na LAI, a avaliação efetuada aponta para algumas deficiências em várias dimensões. A primeira diz respeito ao Serviço de Informação ao Cidadão – ainda há poucos portais onde constam informações necessárias para acessar o referido serviço –, assim como não são disponibilizadas, em regra, todas as informações pertinentes à estrutura organizacional das assembleias. Um número expressivo de portais não cumpre a obrigação de divulgar respostas às perguntas mais frequentes, o que pode estar correlacionado com o fato de que poucas assembleias apresentaram o cumprimento do quesito relativo à transparência passiva (responder a determinado questionamento dentro do prazo legal), pois, se não há uma predisposição em responder, não há o que publicar como resposta. Por fim, outras duas dimensões pouco observadas referem-se à disponibilização de informações na forma de tabelas que possam ser objetos de cruzamento de dados (em regra os dados vêm em “pdf”, o que dificulta muitas vezes uma pesquisa específica) e à publicação da remuneração dos agentes e servidores públicos de forma individualizada, como prevê a lei. Vê-se claramente uma dificuldade em atender de forma integral ao que diz a norma, utilizam-se subterfúgios para não correlacionar diretamente valores a nomes de servidores (como, por exemplo, é comum divulgar tabelas remuneratórias dos cargos, de forma ampla e não individualizada). Nesse ponto, pode-se concluir que há uma grande dificuldade em aceitar o fato de que a sociedade é, em última instância, o “patrão” de todos os servidores e agentes públicos, portanto, nada mais correto e justo que seja dado amplo conhecimento do quanto se paga, como se paga e a quem se paga.

Como terceiro objetivo específico identificou-se, ao

final, a capacidade desses portais eletrônicos em proporcionar condições para a construção de transparência, divididos em alta, média e baixa.

Dos 27 portais analisados, constatou-se que nenhum deles apresentou capacidade nula, o que indica que, ainda que alguns portais necessitem de muitos ajustes para conferir um razoável nível de transparência, nenhuma assembleia está na condição de não dispor de um portal e todas apresentaram pelo menos um instrumento de transparência exigido pela LRF ou pela LAI. Este cenário pode ser decorrente do transcurso de tempo (desde o exercício de 2013 todos os entes, sem exceção, são obrigados a cumprir a todas as obrigações das referidas leis) e, ainda, do fato de que há entidades que desenvolvem periodicamente análises de transparência dos sites governamentais, sobretudo no âmbito do Poder Executivo, como a antiga Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF), o que pode servir de incentivo para que outros entes mantenham um nível razoável (ou mínimo) de informações nos seus portais.

Como avaliação final da capacidade de transparência dos portais analisados, chegou-se ao percentual de 33% de portais com baixa capacidade (cumprimento de apenas 1 a 6 dos quesitos avaliados) e 41% com média capacidade (de 7 a 12 itens cumpridos) e 26% com alta capacidade (de 13-15 itens cumpridos), o que aponta para a conclusão de que uma parte das entidades avaliadas possuem condições para construção da *accountability* por meio da prestação de contas, especialmente as que apresentaram um alto grau de transparência, mas a maior parte dos portais ainda precisa de ajustes para que possa fornecer um nível de informação aceitável.

A quase ausência de prestação de contas em três

dos portais avaliados (11%) revela o descaso dessas assembleias legislativas com o processo de construção de *accountability*, sobretudo considerando que, diversamente de muitos municípios e câmaras municipais brasileiros, para as assembleias legislativas, como mencionado na introdução, é conferida uma considerável dotação orçamentária, portanto, possuem os necessários recursos financeiros para aperfeiçoar seus portais e torná-los mais adequados às obrigações legais. Se nem mesmo a Lei está sendo atendida, há poucas expectativas de que essas assembleias, em curto prazo, venham a divulgar informações fora das regras legais, que venham a proporcionar aproximação do poder legislativo estadual com os cidadãos. Nesses casos, os portais analisados configuram muito mais a existência de murais eletrônicos do que espaços de construção da *accountability*.

Outro fato que chama a atenção é que, decorridos mais de dois anos do prazo fatal para que toda a administração pública direta e indireta em todas as esferas: federal, estadual e municipal atendam plenamente às disposições de transparência previstas na LRF e na LAI, nenhuma assembleia legislativa demonstrou atender a totalidade das dimensões inseridas no modelo de análise, ou seja, justamente o poder responsável pela elaboração de leis e que deveria portanto servir como exemplo, não cumpre as próprias normas que dele emanam.

Transparência pode ser entendida como uma dimensão da *accountability* (KOPPEL, 2005), ou como uma característica instrumental para a sua construção (RAUPP, 2011) e depende essencialmente das informações que os agentes públicos estão dispostos a fornecer de forma clara, sem disfarces. Essa predisposição não se pode visualizar em grande parte

dos portais analisados.

Portanto, dentro do contexto de *accountability* como algo que corresponde às expectativas (HEIDEMANN, 2009) da sociedade, em um ambiente onde se evidencia a abertura do gestor ao público (SCHEDLER, 2009), pode-se concluir que os portais das assembleias legislativas, em geral e nesse momento, não são espaços abertos à construção da *accountability*.

Algumas hipóteses podem ser suscitadas para o resultado que se apresenta. Dentre os dilemas para a plena implementação da transparência descritos por Michener (2011b), o dilema político (quando o agente público se beneficia do sigilo) pode ser uma explicação para a ausência de informações nos portais das assembleias, sobretudo por se constatar, na prática, que as omissões com relação à transparência fiscal estão em larga escala presentes nas informações sobre o detalhamento das despesas (a quem se paga, quanto se paga, quando se paga, de que forma), e, quanto à lei de acesso à informação, tais falhas estão muito presentes na divulgação da remuneração dos deputados e servidores.

Entretanto, outras circunstâncias também podem influenciar nesse quadro, por exemplo, a questão administrativa e gerencial das assembleias; contudo, para se concluir efetivamente sobre a influência desse aspecto seria necessário um estudo aprofundado dentro de cada instituição para aferir as regras, a dinâmica e a metodologia interna de trabalho desses órgãos.

Não se pode olvidar ainda o pouco comprometimento da sociedade civil com o exercício de avaliação e fiscalização do corpo eletivo, o que para Rocha (2013) corresponde a um dever resultante do nosso sistema democrático. Em um cenário de apatia política, com o baixo envolvimento dos cidadãos nas

questões que envolvem a política, não se pode criar expectativas de que o gestor se sinta espontaneamente incentivado a promover *accountability*.

Algumas iniciativas internas podem ser adotadas com o intuito de melhorar o nível de transparência desses órgãos, sobretudo se a transparência entra na agenda de compromissos como uma prioridade de determinada gestão, que poderá incentivar, inclusive, a organização administrativa interna para que concentre esforços no atendimento das demandas por informações.

No âmbito externo, o fato de expor as falhas e adotar ações para propor uma retificação no cenário de baixa capacidade de transparência, com a possibilidade inclusive de impor sanções – papel a ser desempenhado pelos órgãos de controle institucionais – pode contribuir para a melhora da prestação de informações e, conseqüentemente, para a construção de um cenário propício à *accountability*.

E é nesse contexto que se propôs o terceiro objetivo específico, que consistia em apresentar um plano de trabalho que pudesse ser utilizado por todos os Ministérios Públicos de Contas do país, nas hipóteses em que se verifica falhas relacionadas com o não cumprimento da lei de acesso à informação e da lei de transparência fiscal. Esse objetivo vai ao encontro da concepção de que o mestrado profissional enfatiza estudos e técnicas diretamente voltadas ao desempenho da qualificação profissional, ou seja, a proposta final de trabalho é voltada para o aprimoramento da atuação dos procuradores de contas no que diz respeito ao não cumprimento de ações obrigatórias voltadas à transparência dos órgãos públicos.

Em síntese, o presente trabalho apresenta: a) um modelo de análise que pode ser implementado a qualquer tempo no âmbito do legislativo estadual e



distrital para investigar os portais de transparência, modelo que pode ser adaptado para investigação também dos portais legislativos municipais; b) uma prévia avaliação dos portais do legislativo estadual e distrital, onde se pode identificar as falhas pontuais atualmente presentes; e c) modelos de ações a serem implementadas nas hipóteses de constatação dessas falhas, tais como a notificação recomendatória, o termo de ajustamento de gestão, a representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público Estadual ou Distrital, todos também adaptáveis ao legislativo municipal e dispostos nos apêndices deste trabalho.

Dessa forma, foram cumpridos o objetivo geral e os objetivos específicos inicialmente propostos, de forma a contribuir para a análise do nível de transparência do legislativo estadual e para a atuação dos procuradores de contas em cada Estado da federação.

## 6.2 LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Algumas limitações foram observadas no desenvolver desse trabalho. A primeira refere-se à escassez de estudos relativos ao tema em assembleias legislativas, o que implica na ausência de parâmetros comparativos quanto aos resultados e conclusões obtidos. A segunda limitação refere-se ao fato de que, por se tratar de um trabalho cujo foco de atuação está vinculado a uma base legal, o modelo de análise foi elaborado com amparo nas normas vigentes, o que afasta outras dimensões vinculadas à transparência não exigíveis por lei. A terceira limitação refere-se ao avanço e às constantes atualizações relacionadas às tecnologias de informação, que implicam em uma análise válida para o período da realização da coleta de dados, que pode sofrer posteriores alterações.

Tais limitações sugerem algumas recomendações para futuras pesquisas, como seguem:

- investigar outras dimensões relacionadas à transparência oferecida pelas assembleias legislativas, especialmente para aferir se há um incentivo à participação e controle social;
- investigar o modelo proposto após algum decurso temporal e identificar se houve avanços ou retrocessos nas conclusões obtidas;
- investigar como os órgãos de controle atuam nas questões que envolvem transparência no âmbito do poder legislativo;
- adaptar o modelo proposto para aplicação em câmaras municipais de um determinado Estado da federação com o objetivo de identificar congruências e divergências em relação aos resultados alcançados no presente estudo, no que tange à assembleia legislativa do respectivo Estado; e
- estudar o processo de construção de *accountability* por meio dos portais de assembleias legislativas brasileiras comparativamente com experiências internacionais.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-45, set./out. 2002.

ALVES, A. V.; DUARTE, A. B. S.; NEGREIROS, L. R. Informação e exclusão: o panorama da (in)acessibilidade dos portais legislativos estaduais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ANDRADE, R. G. de. **Transparência das informações públicas à luz da lei de acesso à informação**: um estudo survey em câmaras municipais brasileiras. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

ANDRADE, R. G.; RAUPP, F. M. Transparency ranking of the legislative electronic portals of the largest Brazilian Municipalities. **Australian Journal of Basic and Applied Sciences**, v. 9, n.1, p. 51-64, jan. 2015.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BACELLAR FILHO, R. F. **Direito administrativo**. São Paulo. Saraiva, 2005.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-50, jun./2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: versão atualizada até a Emenda n. 92/2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 maio 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 maio 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em 15 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar nº 623-DF. Brasília, DF, 10 de julho de 2012b. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22047252/suspensao-de-liminar-sl-623-df-stf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BULOS, U. L. Parecer em consulta formulada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON). São Paulo. 23 mar. 2012.

CADEMARTORI, S. **Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista**. Campinas: Millenium Editora, 2006.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ; H. A. A. Atualizando o modelo administrativo brasileiro: as promessas e perspectivas do governo eletrônico. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

CHAHIN, A. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COELHO, E. M. Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 52, n. 2, p. 110-136, abr./jun. 2001.

DINIZ, E. H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. **Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações**. EAESP/FGV, maio 2000. 100 p.



DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

DUARTE, C. Desenhando portais. In: CHAHIN, A. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 327-336.

DUNN, J. Situating democratic political accountability. In: PRZEWOSRKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 329- 344.

FERNANDES, C. C. C. Governo eletrônico e transformação da administração pública. In: CHAHIN, A. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 102-108.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FERRER, F.; BORGES, Z. Governo eletrônico: transparência, eficiência e inclusão. In: CHAHIN, A. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 245-252.

HEIDEMANN, F. G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. p. 301-9.

KOPPEL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./feb. 2005.

LORENSKI, F. et al. Avaliação dos sítios das assembleias legislativas dos estados brasileiros utilizando a métrica da usabilidade. **Revista Democracia Digital e governo eletrônico**, Florianópolis, n. 8, p. 155-182, 2013.

MACIEL, C.; NOGUEIRA, J. L. T.; GARCIA, A. C. B. g-Quality: um método para avaliação da qualidade dos sítios de e-Gov. In: ESCOLA DE INFORMÁTICA DO SBC, 7., 2005, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá: PAK Multimedia, 2005.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 449-464, out./dez. 2005.

MENDES, G. F. In: MARTINS, I. G. da S. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MICHENER, G. Conceptualizing the quality of transparency. In: GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY, 1., 2011, Newark. **Anais eletrônicos...** Newark: Rutgers University, 2011a. Disponível em: <<http://gregmichener.com/Conceptualizing%20the%20Quality%20of%20Transparency--Michener%20and%20Bersch%20for%20Global%20Conference%20on%20Transparency.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

MICHENER, G. **Leis de acesso à informação: dilemas da implementação**. São Paulo: Artigo 19, 2011b. Disponível em: <<http://gregmichener.com/Leis-de-Acesso-a-Infomacao-Dilemas-da-Implementacao--Artigo19.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2014.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Abril, 1973.

MORAES, P. B. **Cidade, comunicação e tecnologia da informação**: uma análise de portais governamentais brasileiros. 2004. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948.  
Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2015.

OSBORNE, S. P. Editorial: The new public governance? **Public Management Review**, London, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PEIXOTO, T.; WEGENAST, T. A. Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 43, p. 152-165, jan. 2011.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability, já podemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

RAUPP, F. M. **Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; SILVA, M. S. Capacidade de prestação de contas dos portais eletrônicos de prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Diálogo**, Canoas, n. 26, p. 37-46, ago. 2014.

RAUPP, F. M.; PERFOLL, A. P. Construindo a transparência em assembleias legislativas dos estados brasileiros: uma investigação nos portais eletrônicos. **Revista de Administração e Contabilidade**, Feira de Santana, v. 5, n. 2, p. 4-20, maio/ago. 2013.

ROCHA, A. C. Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da lei de responsabilidade fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, jul./dez. 2015.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. de. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SANCHEZ, O. A.; ARAÚJO, M. **O governo eletrônico no estado de São Paulo**. São Paulo: Cedec São Paulo, jul. 2003. 35 p. (Série Didática, 7).

SANTA CATARINA (Estado). Lei Complementar n° 202, de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, 15 dez. 2000. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI\\_ORGANICA\\_CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2015.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienne, 1999. p. 13-28.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988. Disponível em: <[http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/basesdoautoritarismobrasileiro\\_simon\\_schwartzman.pdf](http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/basesdoautoritarismobrasileiro_simon_schwartzman.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Projeto de Lei Complementar n 217, de 2004 (apensos os PLP's n° 176/2004, 258/2005, 305/2002, 29/2003, 327/2002 e 241/2005). Relatora: Deputada Sandra Rosado. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E722D2ACDA54A7D6BFD8B7988E64CAB7.proposicoesWeb1?codteor=344336&filenome=Tramitacao-PLP+217/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E722D2ACDA54A7D6BFD8B7988E64CAB7.proposicoesWeb1?codteor=344336&filenome=Tramitacao-PLP+217/2004)>. Acesso em: 29 set. 2015.

SILVA JUNIOR, J. M. **A implementação da lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) pelos estados do norte do Brasil**: uma análise da sua eficácia como instrumento de controle social e de cidadania. Monografia (Pós-Graduação em Direito Público) – Universidade Anhaguera, Palmas, 2010.

SIMÃO, J. B.; RODRIGUES, G. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v. 34, n. 2, p. 81-92, maio/ago. 2015.

SOARES, H. Como testar a acessibilidade em websites? Disponível em: <[http://acessodigital.net/art\\_horacio\\_como\\_testar\\_acessibilidade\\_parte\\_1.html](http://acessodigital.net/art_horacio_como_testar_acessibilidade_parte_1.html)>. Acesso em: 27 jun. 2016.

TÁCITO, C. A constituição e o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 242, p. 203-208, out./dez. 2005.

TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e da Tecnologia, 2000. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0004/4795.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0004/4795.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2015.

VILELLA, R. M. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade**: três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

ZURRA, R. J. de O. **O e-legislativo como instrumento de transparência na administração pública brasileira.** 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.





## APÊNDICES

### APÊNDICE A – PROTOCOLO DE OBSERVAÇÃO

**Órgão:** .....

**Data:** .....

**Site:** .....

<b>Transparência fiscal (LRF)</b>	<b>Exigência legal</b>	<b>Cumprimento</b>
Disponibilização de informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil.	Art. 2º, § 2º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010.	
Verificação se as informações estão disponíveis em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público na internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso.	Art. 2º, § 2º, III, do Decreto Federal nº 7.185/2010.	
O site permite o armazenamento, a importação e a exportação de dados.	Art. 4º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010.	
Divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal e versões simplificadas.	Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000.	

<p>Divulgação de informações relativas ao conteúdo das despesas, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• valor do empenho, liquidação e pagamento;</li> <li>• número do empenho;</li> <li>• classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;</li> <li>• pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;</li> <li>• procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo;</li> </ul>	<p>Art. 48-A, I, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º, I, do Decreto Federal nº 7.185/2010.</p>	
--	--	--

• bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.		
Divulgação de informações relativas aos valores das transferências financeiras recebidas.	Art. 48-A, II, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010.	
<b>Transparência – Lei de Acesso à Informação</b>	<b>Exigência legal</b>	<b>Cumprimento</b>
Link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público.	Art. 7º, § 3º, I, do Decreto nº 7.724 de 2012.	
Contato da autoridade de monitoramento e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.	Art. 7º, § 3º, VIII, do Decreto nº 7.724 de 2012.	
Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Art. 8º, § 1º, I, da LAI.	
Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Art. 8º, § 1º, IV, da LAI.	
Registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	Art. 8º, § 1º, VI, da LAI.	

Possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico.	Art. 10, § 2º, da LAI.	
Remuneração e subsídios dos deputados, servidores efetivos e ocupantes de cargos em comissão incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada.	Art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724 de 2012.	
<i>Upload</i> de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	Art. 8º, § 3º, II, da LAI.	
Resposta integral ao questionamento do requerente no prazo máximo de 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez) dias.	Art. 11, § 1º, incisos I a III e § 2º da LAI.	

**Observações:**

## APÊNDICE B – REPRESENTAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS

### AO EXMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE .....

O Ministério Público de Contas de..... vem, com amparo na competência conferida pelo art..... da Lei n. ....../....., interpor a presente **REPRESENTAÇÃO** junto a esse Tribunal de Contas em face de necessidade de apuração de possíveis irregularidades relacionadas ao descumprimento de normas relacionadas com a transparência fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000, com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009), e das obrigações relativas à prestação de informações previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/201).

A representação encontra suporte na análise feita no Portal da Transparência da Assembleia Legislativa, que resultou no protocolo de observação, ora anexado.

Após análise dos supra referidos documentos, verifica-se que há indícios de irregularidades, diante das quais urge ação por parte dessa Corte de Contas.

#### **1. Contextualização**

A sociedade contemporânea vivencia um momento de clara disseminação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), com a expansão da conectividade por meio da ampliação de acesso a computadores, internet e surgimento de novas formas de interações, as quais promovem inegáveis avanços em diversos setores da vivência social.

Segundo Raupp<sup>14</sup> esses avanços tecnológicos podem contribuir para o incremento da eficiência na gestão governamental, na medida em que promovem a aproximação entre governantes e governados, o que gera uma maior democratização dos processos. Como consequência, espera-se que a transparência esteja cada vez mais presente na administração pública brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a consolidou como um princípio fundamental que deve nortear sobretudo o direito financeiro. Nesse contexto, Mendes<sup>15</sup> afirma que a ideia da transparência permite maior eficiência na fiscalização das contas públicas tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade, sendo “a busca pela transparência também a busca pela legitimidade”.

O direito à informação exerce assim um papel de fundamental importância para o fortalecimento da democracia e consecução dos princípios basilares de cidadania. Por tal razão, mereceu atenção do legislador constitucional, recebendo assento entre os chamados “Direitos e Garantias Fundamentais” estabelecidos em nossa Carta Magna, no seu art. 5º, que assim prescreve:

Art. 5º

[...]

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

---

<sup>14</sup> RAUPP, F. M. **Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

<sup>15</sup> MENDES, G. F. In: MARTINS, I. G. da S. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

O texto consagra a garantia fundamental à informação, de interesse particular ou coletivo, em poder do Estado – excetuando-se as situações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do próprio Estado.

Já no plano infraconstitucional, destacam-se três relevantes marcos na trajetória legislativa no Brasil que trazem importantes obrigações aos gestores públicos quanto à divulgação de informações.

Os dois primeiros tratam da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que objetivou viabilizar uma maior participação da sociedade na gestão e fiscalização da aplicação dos recursos públicos, e a Lei Complementar n. 131/2009, denominada Lei da Transparência, que trouxe uma alteração no parágrafo único do art. 48 da LRF, além da inclusão do art. 48-A e incisos I e II na mesma lei, que passou a vigor com a seguinte redação:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante



os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

As alterações legislativas advindas com a Lei da Transparência objetivaram garantir o acesso, a qualquer cidadão, das informações de despesa e receita de todos entes federados em um nível tal de detalhamento que demonstre, com relação às despesas, no mínimo o quanto a administração pagou, a quem pagou e para quem pagou. E quanto à receita, deve-se tornar público tanto o registro do

lançamento como do recebimento de toda a receita, inclusive dos recursos extraordinários (recursos não previstos na lei orçamentária). É importante mencionar, ainda, que essas informações devem estar disponibilizadas no momento da execução da despesa, conforme se extrai do texto da norma, pois assim o cidadão tem plenas condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária dos entes, o que permite um controle mais eficaz sobre os gastos públicos e oferece um real incremento na *accountability*<sup>16</sup> governamental.

Por sua vez, o terceiro marco normativo é a chamada Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011 - LAI), que consagra os seguintes direitos:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os

---

<sup>16</sup> Verifica-se que definições correntes sobre *accountability* registram uma estreita relação com dever de informar e com controle da ação estatal. Para Schedler, *accountability* é um conceito que envolve o dever de uma organização de se abrir ao público, de se explicar e de justificar suas ações e, ainda, de subordinação à possibilidade de sanções nos casos de condutas irregulares (SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienne, 1999. p. 13-28). Já segundo Pinho e Sacramento houve uma evolução do significado de *accountability* para a chamada *answerability*, que se traduz, em síntese, na obrigação de os detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos e da competência de determinados órgãos para impor sanções e perdas de poder aos agentes que violarem os deveres públicos. (PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability, já podemos traduzí-la para o português? Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009).

direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

A referida norma tem uma considerável amplitude, na medida em que suas regras obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangem os três poderes, toda a administração indireta (fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista) e, ainda, as entidades privadas sem fins lucrativos que

recebem recursos públicos, cuja publicidade refere-se à parcela de verbas de natureza pública a elas destinadas, independentemente da obrigação de prestar contas.

Importante destacar as diretrizes que regem a lei de acesso à informação brasileira (art. 3º), por revelar uma estreita consonância com o uso de tecnologias de informação, com a *accountability* e com o fomento ao controle social. São elas: 1. Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; 2. Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; 3. Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; 4. Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; 5. Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Não obstante, apesar da normatização formal sobre o tema, há que se ressaltar a forte presença de obstáculos que se impõem diante de um processo de transparência dos atos praticados na administração pública. Dentre tais dilemas que influenciam fortemente no processo de acesso a informações governamentais, destacam-se: a) o dilema político, que parte da premissa de que o sigilo pode beneficiar o agente público que necessita ocultar informações que, uma vez divulgadas, poderiam implicar na sua culpabilidade; b) o dilema administrativo, relacionado com o necessário incremento do volume de trabalho que implica o acesso à informação pública; c) o dilema do solicitante que, na expectativa de que sua demanda seja interpretada de forma muito restrita emite pedidos de informação excessivamente amplos, e d) o dilema dos órgãos de supervisão (por exemplo, agências governamentais e órgãos judiciais) que sofrem com o acúmulo de demandas, o que pode acarretar em morosidade e elevados ônus (MICHENER, 2011a).

Nesse cenário de dificuldades para a efetiva implementação das referidas leis, o governo eletrônico<sup>17</sup> (e-gov) é o instrumento, a via de acesso para a concretização da esperada gestão pública clara, transparente e despida de segredos. O processo de construção de políticas e programas de governo eletrônico está intimamente relacionado com mecanismos de controle, desempenho, eficiência, prestação de contas e modernização da administração pública, portanto, o uso das TICs representa um instrumento essencial para concretizar as necessidades de aperfeiçoamento da gestão do Estado (DINIZ et al., 2009).

Nesse sentido, um dos instrumentos que se coaduna com os objetivos do e-gov – e que é, precisamente, o objeto da presente denúncia – é o portal eletrônico, veículo de comunicação via internet, concebido e gerenciado por uma entidade governamental que agrega informações e serviços, fornecendo-os diretamente ou facilitando sua localização em outros sites especializados.

O portal deve ser uma forma de acesso integrado de informações mediante um único ponto de contato e, na hipótese de envolver informações de vários órgãos, deve gerenciar a apresentação de informações de forma que não haja dificuldades adicionais ao usuário (as melhores práticas falam do conceito “ponto único de parada” ou *one-stop government*). Um portal deve, portanto, ser um reflexo do papel institucional do órgão público que o constituiu, e, para tanto, é necessário que divulgue

---

<sup>17</sup> Segundo a *National Audit Office*, governo eletrônico ou e-governo significa “prover acesso público, via Internet, a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e pelas suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços”. MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 449-464, out./dez. 2005.

corretamente informações, de forma que os cidadãos possam compreendê-las e exercer corretamente o controle sobre os atos administrativos; conferir maior transparência à gestão pública; ampliar a comunicação dos gestores públicos com cidadãos, com a sociedade organizada, com outros órgãos públicos e entidades privadas, enfim, com todos os *stakeholders*.

Além disso, uma característica muito evidente dos portais é que devem ser projetos sempre em construção, com permanente necessidade de atualização, sendo importante que sejam constantemente pesquisadas as necessidades dos seus usuários e que, a partir de então, sejam cuidadosamente elaboradas as interfaces que possam melhor atender aos seus anseios.

A título ilustrativo, cumpre mencionar um estudo sobre os portais mantidos pelas câmaras municipais do Estado de Santa Catarina que demonstrou, com pouquíssimas exceções, a ausência de construção de prestação de contas, transparência e participação (RAUPP, 2011<sup>18</sup>). Concluiu-se nesse estudo que dos “93 portais analisados, 85 apresentaram capacidade nula ou baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, correspondendo a 91,39% do universo pesquisado”. Os dados demonstraram um claro descumprimento da legislação vigente, considerando que muitas das câmaras pesquisadas à época já estavam enquadradas na Lei de Transparência (2009), quanto à obrigatoriedade de disponibilizar informações referentes às despesas realizadas e às receitas auferidas.

Nota-se, portanto, que embora atualmente exista um farto arcabouço legal regulamentando devidamente a

---

<sup>18</sup> RAUPP, F. M. **Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

forma como a informação da execução financeira e orçamentária de uma entidade deva ser prestada – com vistas a ampliar a transparência dos atos praticados pelos gestores do dinheiro público, oferecendo ao cidadão pleno conhecimento e controle sobre os resultados do Estado – , muitas vezes as instituições ainda pecam ao cumprir tais disposições legais sobre o tema, bem como se mostram relutantes em implementar ações práticas que permitam o incremento da transparência nesses órgãos. Assim, ainda há um longo percurso para que se possa atingir um nível de excelência na transparência e no acesso às informações públicas, que deve envolver a criação de uma cultura envolvendo a transparência, que implique em compromissos firmados pelo alto escalão da administração pública e, ainda, pela implementação de mecanismos de divulgação e de fomento à participação ativa da sociedade nesse processo.

Passa-se à descrição e análise das irregularidades constatadas.

## **2. Irregularidades verificadas.**

Conforme se extrai do protocolo de observação em anexo, verifica-se que a Assembleia Legislativa não cumpre os seguintes mandamentos legais:

.....  
Verificadas tais ocorrências, este(a) representante ministerial expediu a notificação recomendatória (ou firmou o termo de ajustamento de gestão) em anexo, todavia, decorrido o prazo assinalado para correção das faltas, em nova consulta ao referido portal, constata-se que permanece(m) a(s) seguinte(s) irregularidade(s):

.....  
As supostas irregularidades descritas nesta representação são passíveis de fiscalização pelo Tribunal de Contas, consoante atribuições previstas nos

dispositivos legais e normativos vigentes (art. 31, §1º, da Constituição Federal, ....., da Constituição Estadual, art..... da Lei Orgânica do TCE e art..... do Regimento Interno do TCE), razão pela qual este Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art..... da Lei n...../..... encaminha a presente **REPRESENTAÇÃO** ao Tribunal de Contas do Estado de ....., para as providências cabíveis, requerendo desde já:

4.1. o **CONHECIMENTO** da presente representação e sua recepção pela Corte;

4.2. a **NOTIFICAÇÃO** do gestor para que o gestor comprove a adoção de medidas administrativas com o intuito de ampliar a transparência das informações divulgadas, em atendimento ao determinado pela Lei Complementar 101/2000 e pela Lei 12.527/2011 ou para que se manifeste no prazo de ..... dias acerca dos fatos narrados nesta representação;

4.3. a tramitação regular deste processo, conforme as normas regimentais desse Tribunal e, ao final, considerando a permanência das irregularidades constatadas, requer-se o julgamento pela **PROCEDÊNCIA** desta representação e pela **APLICAÇÃO DE MULTA(S)** ao gestor, por grave infração à norma legal, com fundamento no art..... da Lei ...../.....

Local, ..... de ..... de .....

Nome  
Procurador(a)





## APÊNDICE C – REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

### **AO EXMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE .....**

O Ministério Público de Contas encaminha a presente **REPRESENTAÇÃO** em face da necessidade de apuração de possíveis irregularidades no âmbito da Assembleia Legislativa desse Estado, relacionadas ao descumprimento de normas relacionadas com a transparência fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000, com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009), e das obrigações relativas à prestação de informações previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011).

Conforme se extrai do protocolo de observação em anexo, verifica-se que a Assembleia Legislativa não cumpre os seguintes mandamentos legais:

.....

Verificadas tais ocorrências, este(a) representante ministerial expediu a notificação recomendatória (ou firmou o termo de ajustamento de gestão) em anexo, todavia, decorrido o prazo assinalado para correção das faltas, em nova consulta ao referido portal, constata-se que permanece(m) a(s) seguinte(s) irregularidade(s):

.....

Considerando que as irregularidades identificadas podem, ainda, configurar ato de improbidade administrativa (Lei 32, §2º, da Lei n. 12.527/11 e art. 11, incisos II, IV, VI, IX, da Lei n. 8.429/92), este(a) representante ministerial encaminha a presente

162

representação para ciência dos fatos e adoção de providências que entender pertinentes.

Atenciosamente,

Nome Procurador(a) de Contas

## APÊNDICE D – NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA

## NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA MPC N...../.....

Destinatário: Exmo(a). Sr(a).....,  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de  
.....

Assunto: Descumprimento de disposições relativas à transparência fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000, com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009), e/ou das obrigações relativas à prestação de informações previstas na Lei de Acesso à Informação(LAI – Lei nº 12.527/2011).

O Ministério Público de Contas, pelo(a) Procurador(a) signatário(a), no uso de suas atribuições de guarda da lei e fiscal de sua execução,

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu art. 37, afirma que 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;

CONSIDERANDO ainda que o art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, art. 37, inciso II, § 3º e art. 216, § 2º, da Carta Magna prevêm a todo o cidadão o direito de receber informações dos órgãos públicos;

CONSIDERANDO que os arts. 48 e 48-A da Lei Complementar Federal n. 101/2000, com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009, obrigam todos os entes federativos a efetuar publicações pertinentes à transparência fiscal;

CONSIDERANDO que a Lei n.12.527/2011 regulamentou o direito de acesso à informação previsto na

Constituição Federal e traz obrigações a todos os entes federativos;

CONSIDERANDO a Decisão n...../....., do Tribunal de Contas do Estado ....., na qual firmou-me o entendimento de que .....

CONSIDERANDO que, ao consultar, no dia .../.../..., o portal dessa assembleia legislativa, identificou-se as seguintes irregularidades referentes ao descumprimento de disposições relativas à transparência fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000):

.....  
CONSIDERANDO que, ao consultar, no dia .../.../..., o portal dessa assembleia legislativa, identificou-se as seguintes irregularidades referentes à prestação de informações previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei n. 12.527/2011);

**RECOMENDA** este Ministério Público de Contas que a Assembleia Legislativas de ..... adote os procedimentos necessários para a correção das falhas identificadas, para que seja dado cumprimento integral às disposições contidas na Lei Complementar Federal n. 101/2000 e/ou na Lei n. 12.527/2011;

**FIXA** o prazo de 30 (trinta) dias para que seja informado a este Ministério Público de Contas acerca das medidas efetivamente adotadas.

Local, ..... de ..... de.....

Nome Procurador(a) de Contas  
Ministério Público de Contas

## APÊNDICE E – TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO

Pelo presente instrumento, no .....de ..... de ....., o MINISTÉRIO PÚBLICO DECONTAS DO ESTADO ....., representado pelo(a) Procurador(a) do Ministério Público de Contas, ....., doravante denominado COMPROMITENTE, e a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ....., representada pelo Deputado (a) ....., Presidente e representante legal da entidade jurisdicionada, doravante denominado COMPROMISSÁRIO, na presença de ....., FIRMAM o presente TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO, com fundamento no art. ...., da Lei ....., assumindo neste ato, por livre e espontânea vontade, o compromisso de fielmente honrar e cumprir as seguintes obrigações e providências abaixo descritas, com a finalidade de promover melhorias na divulgação de informações no site ....., pertinentes à transparência fiscal e ao acesso a informações, em cumprimento às disposições da Lei Complementar Federal n. 101/2000, (com as inclusões da Lei Complementar nº 131/2009), e/ou das obrigações relativas à prestação de informações previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011).

I. O COMPROMISSÁRIO deverá, no prazo de 90 (noventa) dias a partir da assinatura deste termo, apresentar ao COMPROMITENTE a comprovação das necessárias alterações no portal da assembleia, com o intuito de prestar as seguintes informações:

.....

II. O prazo previsto na cláusula II poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, a critério do Procurador de Contas, mediante pedido fundamentado e comprovação das providências já adotadas;

III. O COMPROMISSÁRIO deverá doravante, manter atualizado o portal de informações da assembleia legislativa, para a correta prestação de informações pertinentes à transparência fiscal e à lei de acesso à informação, de acordo com a legislação vigentes e com as eventuais alterações que venham a ocorrer.

IV. O COMPROMISSÁRIO fica ciente de que o presente Termo de Ajustamento de Gestão possui força de título executivo e que o descumprimento às obrigações nele estabelecidas poderá repercutir na regularidade do julgamento das contas, sem prejuízo das sanções previstas em lei;

V. Este Termo de Ajustamento de Gestão possui prazo de validade indeterminado e será publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE-.....

Por estarem COMPROMITENTE, COMPROMISSÁRIO e demais presentes assim acordados, segue o presente termo por todos devidamente assinado, em três vias de igual teor.

Local, ..... de ..... de .....

Nome  
COMPROMITENTE

Nome  
COMPROMISSÁRIO

Nome  
Testemunha