

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL  
MODALIDADE EAD**

**TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL: um estudo dos municípios de Santa Maria e  
Novo Hamburgo / RS**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE ESPECIALIZAÇÃO**

**Atrícia Menezes Pires**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2013**

# **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo / RS**

**Atrícia Menezes Pires**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública Municipal.**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Flavia Luciane Scherer**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2013**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Especialização em Gestão Pública Municipal  
Modalidade EAD**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia de Especialização

**TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo dos  
municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo / RS**

elaborada por  
**Atrícia Menezes Pires**

como requisito para obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Pública Municipal**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

**Flavia Luciane Scherer, Dra.**  
(Presidente / Orientadora)

---

**Clândia Maffini Gomes, Dra.**  
(UFSM)

---

**João Fernando Zamberlan, Dr.**  
(UFSM)

Santa Maria, 4 de janeiro de 2013.

*À UFSM, em especial, à Professora Flávia e Tutora  
Isabela, pelo conhecimento transmitido e atenção  
disponibilizada durante a realização deste trabalho,  
meus sinceros agradecimentos.*

*Aos colegas e amigos, agradeço pelas reflexões,  
contribuições e aprendizados ao longo desta  
jornada.*

*À minha família, obrigada pelo incentivo, apoio e  
amor incondicional.*

*Ao Antônio e ao nosso Apolo, agradeço pelo amor,  
dedicação e companheirismo.*

## **RESUMO**

Monografia de Especialização  
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal  
Universidade Federal de Santa Maria

### **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo / RS**

**AUTORA: ATRÍCIA MENEZES PIRES**

**ORIENTADORA: DRA. FLAVIA LUCIANE SCHERER**

**Data e Local da Defesa: Santa Maria, 4 de Janeiro de 2013.**

Neste estudo buscou-se analisar a gestão pública dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul) quanto à transparência das informações disponibilizadas em seus portais eletrônicos e identificar quais os métodos utilizados por estes municípios para divulgação dos seus dados. A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso que consiste em conhecer como está se concretizando a transparência na administração pública dos municípios com base nos dispositivos da Lei Federal de Acesso à Informação nº 12.527/2011. Além da pesquisa descritiva envolvendo a legislação e instrumentos de tecnologia de informação voltados à publicidade das ações de gestão municipal, foi realizada uma pesquisa virtual nos *sites* dos governos municipais aplicada através de dois questionários, o primeiro estruturado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o segundo encaminhado às prefeituras a fim de identificar as ações práticas realizadas pelos municípios em estudo. A análise e interpretação dos dados coletados indicam que os dois municípios avaliados, mesmo apresentando índices populacionais semelhantes, encontram-se em realidades bastante distintas. Os resultados obtidos mostram que existem muitos aspectos a serem aprimorados, principalmente pelo município de Santa Maria que, no geral, não cumpre com as exigências legais de acesso à informação pública. Por outro lado, Novo Hamburgo apresenta melhores práticas de gestão pública, reforçando a expectativa de uma Administração Pública mais eficiente e próxima da sociedade por meio da divulgação de informações públicas, promoção da transparência e ampliação do controle e da fiscalização rompendo, assim, com a cultura do sigilo administrativo.

**Palavras-chave:** Transparência. Informações. Gestão Pública Municipal.

## **ABSTRACT**

In this study we sought to examine the public management of the municipalities of Santa Maria and Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul) regarding the transparency of information available on their homepages and identify the methods used by these municipalities to disclosure of their data. The research is characterized as a case study that consists of knowing how transparency is coming true in the public administration of the municipalities based on the devices of the No. 12.527/2011 Federal Law on Access to Information. Besides the descriptive research involving legislation and instruments of information technology focused on publicity of the actions of municipal management, a survey was also conducted on the local governments websites applied through two questionnaires, the first structured by the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul and the second sent to the prefectures in order to identify practical actions performed by municipalities. The data analysis and interpretation indicates that municipalities has different realities even with similar population rates. The results show that there are many aspects to be improved mainly by the municipality of Santa Maria that in general does not meet the legal requirements for the public information access. On the other hand, Novo Hamburgo presents best practices of public management, reinforcing expectations of a more efficient and closer society public administration through the dissemination of public information, promotion of transparency and expansion of control and oversight breaking with the culture of secrecy administrative.

**Key words:** Transparency. Information. Municipal Public Management.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1.1 Problema de Pesquisa</b> .....	8
<b>1.2 Objetivos</b> .....	9
<b>1.3 Justificativa</b> .....	10
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TÉORICA</b> .....	11
<b>2.1 Direito Constitucional de Acesso à Informação Pública</b> .....	11
<b>2.2 Transparência na Administração Pública</b> .....	12
2.2.1 Princípios da Transparência .....	14
<b>2.3 Legislação Brasileira</b> .....	16
2.3.1 Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 .....	16
2.3.2 Lei da Transparência - Lei complementar 131/2009 .....	17
2.3.3 Lei de Acesso à Informação Pública – Lei 12.527/2011 .....	19
<b>2.4 Tecnologia de informação e comunicação – TICs</b> .....	23
2.4.1 Governo Eletrônico .....	25
2.4.2 Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) .....	27
<b>3 MÉTODO</b> .....	29
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	31
<b>4.1 Análise dos portais municipais de Novo Hamburgo e Santa Maria</b> .....	31
<b>4.2 Práticas realizadas pelos municípios de Novo Hamburgo e Santa Maria</b> .....	42
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	45
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	47
<b>ANEXOS</b> .....	51

# 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 alterou a estrutura das relações entre Administração Pública e os administrados. Desde a sua promulgação o amplo acesso à informação pública passou a ser considerado como regra enquanto o sigilo, a exceção.

A informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público e o acesso a estes dados constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta, como destaca a Cartilha da Transparência desenvolvida pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS, 2011).

O perfil mais ativo do indivíduo, o resgate da cidadania, a necessidade de aproximação com a população para facilitar seu convencimento e sua adesão, a exigência de correspondência entre as demandas sociais e as políticas públicas, bem como o crescimento dos níveis de controle estatal e de fiscalização social são fatores significativos na compreensão da Administração Pública e suas novas técnicas de gestão.

Para Cely e Silveira (2011, p. 117) “o homem concreto, inserido na sua realidade histórica, social, econômica, política, dentre outros aspectos, deve ser o núcleo de toda a atuação administrativa, pois é imperioso que a função pública e as relações havidas entre cidadão e Administração Pública se humanizem. A vertente orientadora da humanização da função pública passa, necessariamente, pela confiança, lealdade e boa fé que deve se fazer presente em todos os atos”.

A participação popular na Administração Pública, relacionada com o princípio da transparência, apresenta várias finalidades como controle e fiscalização social, racionalidade na tomada de decisões, legitimidade na condução dos negócios públicos e reformulação das relações entre Estado e sociedade.

Segundo Martins Júnior (2010), transparência não consiste apenas na informação à sociedade do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação da sua atuação e avaliação do grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão.

Neste contexto, o objetivo geral deste trabalho está em identificar a transparência das ações de gestão pública dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo – RS através da

análise dos seus portais eletrônicos, em especial no que diz respeito ao cumprimento às exigências da Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública (LAI).

O presente estudo está dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro composto por esta introdução, a problemática, os objetivos e a justificativa da pesquisa. O segundo capítulo apresenta os estudos bibliográficos relacionados à temática da transparência e acesso às informações públicas, aspectos legais e também os mecanismos da tecnologia de informação e publicidade das ações de gestão municipal. O terceiro capítulo aborda a metodologia utilizada na pesquisa enquanto o quarto capítulo traz os resultados obtidos e a discussão sobre os mesmos. Por último, o quinto capítulo apresenta as considerações finais e sugestões aos municípios a fim de estimular um constante aperfeiçoamento no que diz respeito à transparência e publicidade das ações públicas.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

O atendimento do Estado, por vezes deficiente e insuficiente, fez surgir movimentos na direção de uma nova postura do setor público. Os cidadãos estão exigindo cada vez mais dos seus governantes, buscam sanar dificuldades que se estendem desde o assistencialismo, passando pela infraestrutura geral e finalizando com o funcionamento e atendimento dos órgãos públicos. Surgem também as questões de transparência de informações e prestação de contas por parte dos governantes, possibilitando à comunidade o controle e a fiscalização da Administração Pública (OLIVEIRA, 2009, p. 7).

Lopes (2007, p. 6) ressalta que “em ambientes democráticos há quase um consenso de que um governo, seja qual for sua vertente política e ideológica, deve ter o interesse público como motivador primordial. Porém, não há como cumprir essa missão sem pensar em formas de se garantir a busca pelo bem coletivo, por meio de mecanismos de controle democrático. Sem esses mecanismos, a tendência à transgressão da regra do interesse público é grande, abrindo-se a possibilidade de domínio do interesse privado sobre o público, de disseminação do casuísmo, do clientelismo e, em última instância, do próprio desmoronamento da democracia”.

A participação popular na Administração Pública rompe a tradição do segredo administrativo, colaborando com o fim das negociatas, das pressões dos grupos de interesse, dos favores e vantagens dos vícios da vida pública como, por exemplo, o nepotismo e o clientelismo.

De acordo com Ferreira (2011, p. 18) “atuar transparentemente exige mais que a publicação de dados governamentais para fins de prestação de contas do governo ao cidadão, uma administração que deseja atuar cristalinamente deve instituir mecanismos para resolver o problema da cultura de segredo dentro do governo”. Para o autor resta à Administração Pública tornar transparentes seus programas e facilitar o acesso a dados não confidenciais, vindo, desse modo, a competir a cada órgão ou entidade da administração identificar os dados e informações que poderão ser agregados e disponibilizados à sociedade por meio dos preceitos de governo aberto.

Para Filgueiras (2011, p. 76) “a teoria política contemporânea atribui ao conceito de transparência um sentido de economia da informação, como se ele fosse uma espécie de remédio para o mal da corrupção e o Estado, por definição, um mau gestor dos recursos públicos. A política da transparência, dessa forma, reduz os segredos de Estado, permite o livre conhecimento da sociedade e potencializa, supostamente, o exercício da cidadania”.

Leite e Rezende (2010, p. 459) consideram desafios constantes da efetiva gestão dos municípios a estruturação e disponibilização de informações confiáveis, oportunas e personalizadas para apoiar as decisões da administração pública municipal e para elaborar e controlar o planejamento estratégico municipal alinhado aos anseios dos cidadãos.

Neste contexto, este estudo se propõe a pesquisar a seguinte questão: Como ocorre o processo de publicidade das ações de gestão pública e transparência de informações pelos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo – RS?

## **1.2 Objetivos**

### Objetivo Geral

Identificar a transparência das ações de gestão pública dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo – RS através da análise dos seus portais eletrônicos, em especial no que diz respeito ao cumprimento às exigências da Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública.

### Objetivos Específicos

- Conhecer como está se concretizando a transparência na administração pública dos municípios;

- Discutir os instrumentos de transparência utilizados pelos municípios e refletir sobre como a sua utilização tem contribuído para o fortalecimento da gestão pública;
- Destacar as principais inovações introduzidas em termos de transparência das informações públicas;
- Identificar como se dá o cumprimento às leis federais de contas públicas e de responsabilidade fiscal pelos municípios.

### **1.3 Justificativa**

O tema transparência pública nunca esteve tão em evidência. Essa inovação consiste, entre outros objetivos, na busca da legitimidade e da eficiência dos atos da Administração Pública, na redução do distanciamento entre esta e a sociedade, na correspondência entre demandas sociais e políticas públicas, na instrumentalização ampliada do controle e da fiscalização e, principalmente, na ruptura da tradição do sigilo administrativo.

Como analisa Martins Júnior (2010, p. 13), “a transparência não se resume a publicidade, englobando instrumentos que, como a motivação e a participação popular na Administração Pública, concretizem a ideia da mais ampla visibilidade da atuação e gestão do interesse público e, conseqüentemente, viabilizem a ruptura do modelo tradicional, secreto e hermético de Administração Pública e a consolidação do Estado Democrático de Direito”.

Neste sentido, a justificativa deste estudo está na oportunidade de conhecer como os municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo estão desenvolvendo meios de reduzir alguns vícios do poder e aumentar os graus de eficiência e efetividade dos atos da administração municipal através da divulgação de informações públicas e promoção da transparência.

O presente trabalho permite conhecer o papel desempenhado pela publicidade na validade e eficácia dos atos públicos, caracterizando-se assim um importante instrumento que permite a reformulação das relações entre a Administração Pública e cidadãos.

A efetiva participação popular nas decisões da Administração Pública reflete um maior grau de correspondência entre as demandas sociais e as ações de governo, incrementando os níveis de conhecimento e fiscalização e potencializando o combate da improbidade administrativa e dos atos lesivos ao patrimônio público.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Neste capítulo, inicialmente, serão abordadas teorias sobre o direito de acesso à informação pública e a transparência na Administração Pública incluindo os seus princípios e, posteriormente, serão destacados os aspectos legais que envolvem o tema e os instrumentos de tecnologia de informação e comunicação disponíveis na atualidade.

### **2.1 Direito Constitucional de Acesso à Informação Pública**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, Título II, Capítulo I, Artigo 5º, inciso XXXIII, o acesso a informações públicas é um direito fundamental garantido a todos os cidadãos:

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 (BRASIL, 2008, p. 17).

Além disso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece a publicidade como um dos princípios a serem obedecidos pela administração pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2008, p. 41).

Neste contexto, Chiavenato (2006) define a publicidade como requisito de eficácia dos atos administrativos, ou seja, para que produzam efeitos, é necessário que sejam levados ao conhecimento público.

Martins Júnior (2010, p. 37) complementa “a publicidade é um dos expoentes mais qualificados da transparência, obrigando a Administração Pública à exposição de todo e qualquer comportamento administrativo e conferindo certeza a condutas estatais e segurança aos administrados”.

A transparência administrativa não se conforma apenas com o cumprimento do dever da publicidade ou o direito de acesso. Tendo embasamento em valores materiais da legitimidade da atuação estatal como compromisso ou elo de ligação ao modelo de Administração Pública, compatível com o Estado Democrático de Direito, a publicidade administrativa requer a estrita vinculação aos deveres de boa-

fé e de lealdade, aos vetores ético-jurídicos emanados dos princípios da moralidade, da imparcialidade e da impessoalidade e aos próprios fins constitucionais da publicidade administrativa. Assim, como obrigação estatal ou resultante do exercício do direito de acesso, sujeita-se ao dever de veracidade, ou seja, os órgãos e as entidades da Administração Pública têm o dever de difusão pública de informações verídicas, com certeza, segurança e determinação quanto ao seu conteúdo, não se tolerando publicidade mentirosa, tendenciosa, maliciosa ou incompleta (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 61).

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por este e por outros motivos, o acesso à informação pública tem sido cada vez mais reconhecido como um direito fundamental por importantes organismos da comunidade internacional em várias partes do mundo, como pode ser observado nos trechos de alguns tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil<sup>1</sup>.

Apesar do acesso público à informação ser exaltado em diversos países como algo de extrema importância, como um direito inalienável do cidadão, o autor Lopes (2007) entende que, ainda que esse acesso seja de fato primordial para a garantia de um estado transparente e responsável, a importância da informação pública é, na verdade, instrumental.

Lopes (2007, p. 9) destaca que “o acesso à informação pública não é simplesmente o provimento de informações acerca do funcionamento do governo à população. É bem mais que isso: políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa”.

Deste modo, segundo o autor citado acima, é necessário não apenas prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública.

## **2.2 Transparência na Administração Pública**

O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais aos cidadãos, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania.

---

<sup>1</sup> Detalhes podem ser obtidos na Cartilha da Transparência para os Municípios do RS (FAMURS, 2011, p.11).

A transparência, segundo Martins Júnior (2010, p. 23) “representa um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa, em que a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação”.

Para os autores Cruz, Silva e Santos (2009, p. 3), “de um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado”.

O acesso a informações do governo é uma preocupação permanente dos cidadãos, devido à relação de transparência e as questões de ética, corrupção, improbidade administrativa e responsabilidade. A transparência é um pré-requisito para a completa responsabilização administrativa e um governo mais transparente, de maneira que o público possa se envolver mais facilmente com o governo e, dessa forma, manter os administradores públicos responsáveis por suas ações (PIOTROWSKI, 2011, p. 2).

Para Grau *et al.* (2005, p. 49) “a verdadeira transparência está na possibilidade da sociedade obter e interpretar a informação completa, oportuna e confiável sobre a gestão pública e conduta dos servidores públicos, não estando restrita ao acesso de dados que, muitas vezes, se apresentam de forma maquiada e dissimulada”.

Neste sentido, Lopes (2007) destaca aspectos importantes sobre o papel do Estado na efetivação da transparência pública:

Tal transparência existe em níveis adequados somente se houver intenso trabalho do governo para facilitar o acesso à informação pública. Ainda que tal acesso também dependa fortemente da existência de liberdade de imprensa e de liberdade de expressão, que dão visibilidade às informações acerca do funcionamento do Estado e possibilitam que elas sejam difundidas na sociedade, é fato que, sem uma política oficial de oferta de informações públicas, dificilmente a imprensa e a sociedade conseguirão cumprir seu papel de vigilância (LOPES, 2007, p. 10).

Segundo Piotrowski (2011), uma variedade de indicadores e fatores precisam ser considerados quando se discute transparência municipal. Existem quatro funções administrativas principais que são elementos da transparência municipal: a divulgação antecipada ou proativa de informações públicas, a realização de sessões públicas, a atenção aos pedidos de documentos e materiais e o gerenciamento de documentos. Estas funções administrativas básicas são afetadas por uma série de fatores envolvidos, tais como a cultura administrativa, o fator provocador, o papel dos meios de comunicação locais, os recursos organizacionais e a competição política.

Numa abordagem da transparência da gestão fiscal, Silva (2009) descreve que:

A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas (SILVA, 2009, p. 10).

Para Gomes Filho (2005, p. 6) “dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica, trata-se de um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública”.

O Estado do Rio Grande do Sul através do seu portal eletrônico reconhece o papel fundamental da sociedade no processo da transparência pública: a soberania popular, elemento essencial do estado moderno, somente se efetiva com a participação de uma cidadania ativa. Essa participação é indispensável para o aprofundamento da democracia, especialmente no que tange à gestão dos recursos públicos, por isso, é necessário que o cidadão e a sociedade civil organizada sejam protagonistas desse processo decisório.

Uma iniciativa do Governo Estadual em aproximar não só os gestores municipais, mas também os órgãos de controle interno e externo e também os cidadãos das boas práticas de gestão pública se consolida através da elaboração e divulgação da Cartilha da Transparência que oportuniza o acesso de todos às informações que são de caráter público e de interesse da cidadania. A Cartilha da Transparência traz na íntegra as informações elaboradas em conjunto pela UNESCO e pela Controladoria Geral da União (CGU), uma importante ferramenta que impulsionará o avanço do Estado na qualidade tanto da gestão pública como da necessária integração desta com a cultura do acesso à informação, tão relevante para a consolidação e o fortalecimento da democracia em todas as esferas do governo brasileiro.

### 2.2.1 Princípios da Transparência

A transparência administrativa é princípio intimamente ligado à própria concepção de Estado Democrático de Direito. De acordo com Martins Júnior (2010, p. 25) “a democracia é mais efetiva quando o uso do poder tem visibilidade embora haja uma variação da intensidade

da transparência administrativa, desde a publicidade das decisões governamentais à participação da população na condução dos negócios públicos”.

A partir dessas premissas fundamentais, formula-se a existência de um princípio da transparência materializado pelos subprincípios da publicidade, da motivação e da participação dos cidadãos na gestão pública.

A publicidade administrativa veda atos secretos ou sigilosos, salvo as exceções normativas, como instrumento do princípio da transparência. Publicidade significa tornar público, ser público é a mais elementar regra da Administração Pública na medida em que os poderes e as funções da máquina pública são utilizados para gestão do interesse coletivo.

Para Martins Júnior (2010, p. 60) “a publicidade também viabiliza a participação popular e instrumentaliza a motivação: pelo conhecimento do que se passa no aparelho administrativo se favorece a participação popular na definição das políticas públicas, orientada pela imparcialidade, pela eficiência e pela moralidade, pois, pela revelação das razões da decisão administrativa, proporciona-se a crítica, a reação, a adesão e o controle”.

O projeto de cooperação técnica realizado em parceria entre a Controladoria Geral da União e a UNESCO (2010, p. 9) aborda um conjunto de princípios e características reconhecidos mundialmente que devem ser seguidos na estruturação de marcos legais e políticas de acesso a informações públicas. No total, são nove princípios de um regime de acesso à informação sumarizados por *Toby Mendel* e editados pela UNESCO:

Princípio 1 – Máxima abertura;

Princípio 2 – Obrigação de publicar;

Princípio 3 – Promoção de um governo aberto;

Princípio 4 – Definir escopo limitado de exceções;

Princípio 5 – Estruturar processos que facilitem o acesso;

Princípio 6 – Custos para o acesso não devem ser proibitivos;

Princípio 7 – Reuniões relacionadas aos negócios públicos devem ser abertas;

Princípio 8 – A política de abertura tem precedência sobre legislações restritivas anteriores; e

Princípio 9 – Proteção àqueles que denunciam a corrupção e equívocos na administração pública.

## 2.3 Legislação Brasileira

O direito de acessar informações detidas pelas autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado nos níveis nacional, estadual e municipal através de legislação abrangente baseada na premissa da abertura máxima, presumindo que toda informação é acessível, sujeita apenas a um restrito sistema de exceções.

A transparência não é novidade no Brasil, diferentes leis e políticas já contemplam esta questão de diversas maneiras. Estão em vigor alguns dispositivos legais que obrigam as entidades públicas a divulgar relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos públicos previstos nos instrumentos orçamentários, cujo objetivo é promover o acompanhamento por parte da sociedade da aplicação dos recursos públicos e responsabilizar os gestores que descumprirem as normas.

### 2.3.1 Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000

Segundo Salles (2010), a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 – foi um passo importante na busca da recuperação do equilíbrio das contas pública, a qual enfatiza a ação planejada e transparente da administração pública e reforça a ligação entre o planejamento e a execução do gasto público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal visa garantir a transparência da administração pública através da participação da sociedade e pela divulgação que deve ser dada a todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas.

Alguns mecanismos importantes foram criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme ressalta Salles (2010):

- a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e dos orçamentos;
- a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e
- a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

De acordo com Prux (2011, p. 15) “a Lei de Responsabilidade Fiscal tem contribuído para o desenvolvimento da gestão pública, na medida em que estimula e aprofunda ações efetivas em prol do equilíbrio da gestão fiscal, do atendimento aos limites orçamentários, da efetivação da transparência e da participação popular no Brasil”.

A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da LRF, passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população. Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade (CRUZ et al., 2012, p. 159).

Nesse sentido, a *accountability* deve ser entendida como a transparência nas informações, que devem ser oportunas e verdadeiras, quando ofertadas ao cidadão, além da prestação de conta social nas audiências públicas, a partir dos bancos de dados mantidos pelos serviços de contabilidade (Ribeiro Filho et. al, 2008, p. 322).

Na concepção de Filgueiras (2011, p. 75) “a transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política constitui qualquer projeto de democracia”. Segundo o autor é impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido.

Portanto, uma efetiva *accountability* dos gestores públicos só é possível se houver disponibilidade de dados que possam ser analisados, de modo que a sociedade tenha uma base de informações suficiente para avaliar, com propriedade, as atividades dos agentes públicos e, em caso de desvio, se houver a posse das informações necessárias para eventual punição daqueles que não tenham agido em conformidade com o interesse público, conclui Lopes (2007, p. 11).

### 2.3.2 Lei da Transparência - Lei complementar 131/2009

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao 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.

Conforme determinado pela LC 131/2009, todos os entes devem divulgar:

- *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; e

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

A LC 131/2009 estabelece que todos os entes possuem obrigação em liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, não necessariamente em um Portal da Transparência, contudo, considerando as boas práticas, é desejável concentrar as informações em um só local.

A LC 131/2009 definiu os seguintes prazos, a contar da data de sua publicação:

– Um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de cem mil habitantes;

– Dois anos para os Municípios que tenham entre 50 mil e 100 mil habitantes; e

– Quatro anos para os Municípios que tenham até 50 mil habitantes.

Conforme definido pelo Decreto nº 7.185/2010, a liberação em tempo real se refere à 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. A lei complementar determina ainda que o ente que não disponibilizar as informações no prazo estabelecido fica impedido de receber transferências voluntárias.

A LC 131/2009 determina também o prazo de atualização e o conteúdo mínimo de informações sobre receita e despesa que devem ser divulgadas na internet. Quanto a melhor maneira de apresentar os dados, a lei complementar sugere boas práticas de promoção da transparência através de uma apresentação didática dos dados e em linguagem cidadã, possibilidade de *download* do banco de dados e canal de interação com os usuários.

Na consulta "Transparência nos Estados e Municípios", o Portal da Transparência do Governo Federal fornece dados sobre os recursos repassados do governo federal para estados, DF e municípios, permitindo que esses entes federativos extraíam as informações e as publiquem em seus próprios portais. Além disso, a Controladoria Geral da União participa de um grupo de trabalho constituído no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), com o objetivo de analisar o cumprimento da LC 131/2009 pela União, Estados e municípios.

Todas as informações pertinentes à Lei da Transparência foram extraídas do Portal da Transparência do Governo Federal.

### 2.3.3 Lei de Acesso à Informação Pública – Lei 12.527/2011

O acesso às informações sob a guarda de órgãos e entidades públicas é direito fundamental do cidadão e dever do Estado, conforme dispõe a Constituição Brasileira em seu Artigo 5º, XXXIII, em conjunto com outros incisos dos Artigos 37 e 216. É este dispositivo que a Lei 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, sancionada em 18 de novembro de 2011 pela Presidência da República, regulamenta.

Ao estabelecer este marco regulatório, o Brasil dá um importante passo em sua trajetória de transparência pública. Além de ampliar os mecanismos de obtenção de informações e documentos, estabelece o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, cabendo à Administração Pública atender às demandas de cidadãos e cidadãs.

Através da página na *internet* do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (2012) é possível conhecer os principais pontos da Lei de Acesso à Informação Pública:

1. *Quem deve cumprir a lei:* órgãos públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos três níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), incluindo os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos. Também estão sujeitos à lei as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos devem divulgar informações relativas ao vínculo com o poder público. Municípios com menos de 10 mil habitantes não precisam publicar na internet o conjunto mínimo de informações exigido, entretanto, precisam cumprir a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009).

2. *Transparência ativa:* as informações de interesse público deverão ser divulgadas independentemente de solicitações.

3. *Conjunto mínimo de informações que devem ser fornecidas na internet:*

*Conteúdo institucional:* competências, estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

*Conteúdo financeiro e orçamentário:*

- registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, bem como de despesas;

- informações de licitações (editais, resultados e contratos celebrados); e

- dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

4. *Requisitos para os sites de órgãos públicos:* o site deve ter uma ferramenta de pesquisa e indicar meios de contato por via eletrônica ou telefônica com o órgão que mantém o mesmo. Deve ser possível realizar o *download* das informações em formato eletrônico (planilhas e texto), e o site deve ser aberto à ação de mecanismos automáticos de recolhimento de informações, ou seja, ser “*machine-readable*”. Deve também atender às normas de acessibilidade na web. A autenticidade e a integridade das informações do site devem ser garantidas pelo órgão.

5. *Estrutura e pessoal necessários para implantação da lei:* os órgãos públicos deverão criar um serviço físico de informações ao cidadão. Ele será responsável por orientar as pessoas sobre o acesso a informações, receber requerimentos e informar sobre o andamento deles. O serviço também deverá realizar audiências públicas e divulgação do acesso a informações. O prazo para o dirigente máximo de cada um dos entes da administração pública federal direta ou indireta designar uma autoridade diretamente subordinada a ele para garantir e monitorar o cumprimento da lei de acesso foi de até 60 dias após a lei entrar em vigor, essa autoridade deve produzir relatórios periódicos sobre a observância à lei.

6. *Quem pode fazer pedidos de informação:* qualquer cidadão.

7. *O que o pedido de informação deve conter:* identificação básica do requerente e especificação da informação solicitada, não sendo necessário apresentar os motivos para o pedido. Na identificação não podem ser exigidas informações que constringam o requerente.

8. *Como o pedido de informação pode ser feito:* por qualquer meio legítimo, ou seja: e-mail, fax, carta, telefonema.

9. *Prazo para a concessão da informação solicitada:* caso disponível, a informação deverá ser apresentada imediatamente, se não for possível, o órgão deverá dar uma resposta em no máximo 20 dias. Esse prazo pode ser prorrogado por mais dez dias, desde que a entidade apresente motivos para o adiamento.

10. *Negativa de acesso:* o órgão público pode negar acesso total ou parcial a uma informação solicitada. Nesse caso, deverá justificar por escrito a negativa e informar ao requerente que há possibilidade de recurso, dessa forma, deverão ser indicados os prazos e

condições para tal recurso, além da autoridade responsável por julgá-lo. O requerente tem o direito de obter a íntegra da decisão de negativa de acesso, original ou cópia.

11. *Formatos de documentos a que a lei se aplica:* a Lei é aplicável a documentos em formato eletrônico ou físico.

12. *Cobrança:* apenas é permitida a cobrança do cidadão referente ao montante correspondente aos custos de reprodução das informações fornecidas. Pessoas que comprovem não ter condições de arcar com tais custos estão isentas do pagamento.

13. *Recursos contra negativa de acesso:* devem ser feitos em no máximo 10 dias depois de recebida a negativa. Eles serão encaminhados à autoridade superior àquela que decidiu pela negativa de acesso, tal autoridade deverá se manifestar sobre o recurso em até 5 dias. No caso de entidades do Executivo Federal, se a autoridade superior em questão mantiver a negativa, o recurso será encaminhado à Controladoria Geral da União (CGU), que tem o mesmo prazo para se manifestar (5 dias). Caso a CGU mantenha a negativa, o recurso será enviado à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

14. *Punições a agentes públicos:* o agente público que se recusar a fornecer informações, retardar o acesso a elas ou fornecer dados incorretos deliberadamente comete infração administrativa e poderá ser punido com, no mínimo, uma suspensão. Se for o caso, o agente público também poderá responder a processo por improbidade administrativa. O agente público que divulgar documentos considerados sigilosos sem autorização também é passível de punição.

15. *Punição a entidades privadas:* como a lei também prevê que entidades privadas com vínculos com o poder público devem divulgar informações, elas também podem ser punidas caso não cumpram as exigências. As sanções vão de advertência ou multa à rescisão do vínculo e à proibição de voltar a contratar com o poder público. A entidade privada que divulgar documentos considerados sigilosos sem autorização também é passível de punição.

16. *Sigilo de documentos:* de acordo com o Quadro 1, há três tipos de documentos confidenciais, cada qual com seu prazo para duração do sigilo.

<b>Classificação</b>	<b>Duração do sigilo</b>	<b>Renovável?</b>
Ultrassegredo	25 anos	Sim. Por apenas mais um período de 25 anos.
Segredo	15 anos	Não.
Reservado	5 anos	Não.

Quadro 1 – Prazo para duração do sigilo segundo determinações da Lei 12.527/2011

Fonte: Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (2012).

Após esses prazos, o acesso aos documentos é automaticamente liberado. Ou seja, o prazo máximo para que um documento seja mantido em sigilo é de 50 anos. As informações que possam colocar em risco a segurança do presidente e do vice-presidente da República e de seus familiares são consideradas reservadas. Em caso de reeleição, elas serão mantidas em sigilo até o término do mandato.

Todos os órgãos e entidades públicas terão de divulgar anualmente uma lista com a quantidade de documentos classificados no período como reservados, secretos e ultrassecretos. Em até dois anos a partir da entrada em vigor da lei, os órgãos e entidades públicas deverão reavaliar a classificação de informações secretas e ultrassecretas. Enquanto o prazo não acabar, valerá a legislação atual.

17. *Comissão Mista de Reavaliação de Informações*: as decisões da comissão dizem respeito à Administração Pública Federal, ela poderá rever a classificação de informações como secretas e ultrassecretas e prorrogar, dentro do limite previsto na Lei, a classificação de informações como ultrassecretas.

Para Jorge Hage, Ministro Chefe da Controladoria Geral da União, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, o Brasil dá mais um importante passo para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Hage também pondera os desafios em torno da implementação da Lei, desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos devidamente capacitados para garantir a observância do que dispõe a Lei. Além disso, outro grande desafio está em vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos. Nesse sentido, a atuação dos agentes públicos, comprometidos com a transparência e o acesso à informação, mostra-se essencial e determinante para o sucesso e eficácia da Lei (CARTILHA DA TRANSPARÊNCIA, 2012).

A Lei de Acesso à Informação Pública não introduziu um valor novo na ordem constitucional brasileira, como observa Serrano e Valim (2012), no entanto dotou de imprescindíveis garantias o direito fundamental de acesso à informação. Segundo os autores, o que caracteriza a nova Lei como revolucionária é a transformação de uma proclamação constitucional passando para mecanismos concretos de transparência ativa, ou seja, divulgação espontânea de informações públicas, independentemente de solicitação, e transparência passiva que corresponde à divulgação de informações públicas em atendimento a determinada solicitação.

Uma vez superada a infausta fase de aprovação da aludida lei, o que, por si só, representou um inestimável avanço em termos democráticos, as preocupações agora devem se concentrar em sua plena aplicação. É chegado o difícil momento da afirmação de todo o conteúdo transformador da lei, contra o qual militam, aberta ou ocultamente, a improbidade e ineficiência administrativas (SERRANO e VALIM, 2012, p. 38).

Infelizmente algumas dificuldades de aplicação da nova lei já podem ser evidenciadas, de modo geral, os municípios vêm demonstrando descaso com a transparência e com os deveres estabelecidos pela lei. É o que aponta a recente pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), a qual revela que de 133 cidades com mais de 200 mil habitantes, apenas 16 responderam a um simples pedido de informação, o que retrata a ineficiência presente na maioria das administrações públicas municipais e a cultura do sigilo que ainda impera no país. Ao contrário da União e dos estados que, excepcionalmente, tardam no cumprimento da Lei de Acesso à Informação Pública.

De acordo com levantamento da Controladoria Geral da União (CGU) nos três primeiros meses de vigência da lei os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal já haviam respondido a 90% das solicitações de informação recebidas dentro do prazo legal estabelecido. Tais dados confirmam além do nível satisfatório de atendimento do Executivo Federal, a rápida assimilação da lei pela sociedade civil.

## **2.4 Tecnologia de informação e comunicação – TICs**

O conhecimento de um órgão público, seu funcionamento, os documentos existentes e sua tramitação e as diversas atividades que se relacionam direta ou indiretamente com os cidadãos e as organizações devem defrontar-se e apropriar-se da tecnologia. A evolução da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) aliada ao avanço da Gestão Pública tem provocado e incentivado novas perspectivas na condução desses processos (OLIVEIRA, 2009, p. 7).

A administração pública municipal necessita aproveitar as novas possibilidades proporcionadas pelos avanços das tecnologias da informação e comunicação, pois é imprescindível que o gestor público municipal disponha de informações gerenciais e estratégicas adequadas, precisas e em tempo ágil, informações oportunas e personalizadas. As TICs viabilizam também a gestão dos processos internos e externos da administração pública municipal orientando o gestor público no conhecimento de seus cidadãos. É a integração desses elementos ao planejamento estratégico que possibilita a gestão do desempenho municipal (LEITE e REZENDE, 2010, p. 461).

As principais ações para promover o desenvolvimento e o fortalecimento da democracia, segundo Oliveira (2009) são: adotar medidas que permitam ao cidadão o acesso às informações pertinentes e que possam considerar a sua opinião e as suas sugestões; criar mecanismos para promover a transparência da gestão e a participação dos cidadãos; desenvolver aplicações intensiva em tecnologia de fácil compreensão e utilização, visando otimizar o acesso e a interação da sociedade com o Governo.

Para Gomes Filho (2005) o desenvolvimento da tecnologia da informação oferece novas possibilidades de ganho de transparência pelas organizações. O emprego dos novos recursos tecnológicos da informatização pode melhorar a qualidade da informação produzida pela organização, além de causar um impacto extraordinário sobre o seu acesso uma vez que, por meio da informatização, a organização tanto pode conhecer-se melhor como também oportunizar seu ambiente externo a conhecê-la melhor.

As autoras Ribeiro, Sophia e Grigório (2006) consideram que a importância da associação entre conhecimento e tecnologia no que diz respeito às relações entre política, informação e comunicação social está na produção de evidências para a construção e avaliação social de políticas públicas; no fortalecimento das relações entre sociedade civil e poder público para a expansão da participação política nas decisões de interesse coletivo e no desenvolvimento de inovações voltadas para a eficiência da gestão governamental e transparência do setor público.

No plano da ação governamental, dissemina-se a ideia de que nestes tempos de globalização, descentralização e inovação tecnológica, os crescentes desafios que se apresentam cotidianamente aos governantes na gestão das políticas públicas exigem respostas atualizadas com as novas dinâmicas do mundo virtual em expansão e com a heterogeneidade e diversidade do mundo real amplificado pela tecnologia. [...] A complexidade adquirida pelas tarefas governamentais está a indicar que processos de interação virtual, capazes de agilizar a circulação e troca de informações entre governos e sociedade nos espaços de produção de políticas públicas, em muito contribuiriam para o desenvolvimento de propostas e projetos de intervenção mais resolutivos e sintonizados com os variados problemas e necessidades locais, regionais e nacionais (RIBEIRO, SOPHIA e GRIGÓRIO, 2006, p. 624).

Todavia, ainda são muitos os desafios e barreiras em termos de universalização do acesso: a diversidade de produtos e tecnologias ofertados pelo mercado para integração e interoperação de serviços e sistemas; questões de identificação e autenticação eletrônica; o desalinhamento entre a demanda de serviços públicos eletrônicos e as ações produzidas pelas instituições; a disponibilização de conteúdos sem as devidas preocupações com acessibilidade, usabilidade e com o desenho da iniciativa; a própria falta de confiança ou de privacidade da sociedade nos serviços digitais de governo; as falhas de comunicação e de

divulgação, bem como questões orçamentárias, entre outras que necessitam de atenção e se apresentam como obstáculos para um governo mais matricial (OLIVEIRA, 2009, p. 12).

#### 2.4.1 Governo Eletrônico

Governo Eletrônico ou *E-government* pode ser definido como a utilização pela administração das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação pública, ampliar e dinamizar a prestação de serviços. No Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna e na integração do governo com parceiros e fornecedores.

As TICs têm se espalhado pelo setor governamental por meio do que se chama *e-gov* ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais. Esse corpo de objetivos está fundamentado nas características intrínsecas que as novas TICs possuem, que permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo (PINHO, 2008, p. 473).

De acordo com Pieranti, Rodrigues e Peci (2007) a internet tem desempenhado um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços à população. A grande maioria dos órgãos do governo dispõe de *sites* que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão. Essa possibilidade de interação e prestação de serviços do governo para a sociedade surge como uma importante ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão.

A forma ampliada de governo eletrônico não nega as conquistas da forma restrita analisa Pinho (2008, p. 477), mas passa a considerar duas frentes interconectadas: por um lado, um Estado mais responsivo, aberto à participação da sociedade e transparente e, por outro, considera um papel protagonista da sociedade civil, atribuindo a essas possibilidades,

por intermédio dos cidadãos e de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar e, ainda, de assumir um papel propositivo.

Pinho (2008) ainda faz um importante alerta:

Por outro lado, dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *online* mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder (PINHO, 2008, p. 475).

Oliveira (2009) descreve em suas análises os principais fundamentos em que as estratégias para a implementação de programas de governo eletrônico devem estar associadas:

1) *Foco nos cidadãos e nas organizações*: esses são os elementos centrais de todos os programas de Governo Eletrônico, as ações devem ser trabalhadas, preparadas, realizadas e direcionadas com o intuito de beneficiar ao máximo a sociedade;

2) *Infraestrutura padronizada*: é uma orientação para que os órgãos públicos possam compartilhar a mesma infraestrutura tecnológica no desenvolvimento de suas atividades. Essa padronização visa também à reorganização e adequação dos serviços do governo para que o uso da TIC possa se estender a todas as instituições públicas com vistas à intercomunicação entre diferentes plataformas tecnológicas, sistemas de informação, *softwares*, processos e redes de comunicação;

3) *Novo modelo de organização e reorganização da retaguarda*: visa introduzir novas práticas com a análise, redesenho e desmaterialização de processos com o objetivo de melhorar o atendimento à sociedade por meio de inovações na gestão através de mecanismos e tecnologias que possam desencadear significativos ganhos de performance do governo;

4) *Governança*: a implementação do Governo Eletrônico não pode ser apenas uma atitude isolada de um órgão ou instituição pública, deve ocorrer com a participação das instâncias superiores do governo que refletem as necessidades oriundas da legislação, padronização e cumprimento das determinações, conferindo a legitimidade necessária para alavancar os projetos; e

5) *Inclusão social*: a relação do Governo com a sociedade deve ser marcada pela confiança e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. O Governo deve prover mecanismos que permitam o acesso das comunidades aos serviços, oportunizando assim o acesso à tecnologia aos socialmente excluídos.

#### 2.4.2 Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)

Depois de sancionada a Lei Federal 12.527 que estabelece que o acesso a informação pública é direito fundamental de todo cidadão, foi colocado em prática em maio de 2012 o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) com o objetivo de facilitar o exercício deste direito. O sistema funciona como porta de entrada única para os pedidos de informação, a fim de organizar e facilitar o processo, tanto para o cidadão quanto para a Administração Pública.

Segundo informações disponibilizadas no guia do cidadão, através do e-SIC qualquer pessoa, física ou jurídica, solicite informações aos órgãos, entidades e empresas do governo.

O sistema funciona na internet e centraliza todos os pedidos de informação que forem dirigidos ao Poder Executivo Federal, suas respectivas entidades vinculadas e empresas estatais. Por meio do sistema, além de fazer o pedido, será possível acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por email, entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas. Além disso, o e-SIC permite que órgãos, entidades e a CGU acompanhem a implementação da Lei e produzam estatísticas sobre o seu cumprimento e a extração de relatórios com dados referentes a todas as solicitações de acesso à informação e seus respectivos encaminhamentos.

O portal da transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O principal objetivo desta ação consiste em aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

De acordo com o *site* oficial do Governo Federal, as páginas de transparência pública buscam dar continuidade às ações de governo voltadas para o incremento da transparência e do controle social, com objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Governo Federal (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Além disso, a página de transparência pública exhibe os dados atualizados do Ministério da Fazenda e dos órgãos subordinados e entidades vinculadas que ainda não possuam página de transparência específica.

A gestão das páginas de transparência pública é regulamentada pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 e pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, que

determinam a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na internet. Esses normativos também atribuem ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e à Controladoria Geral da União (CGU) a responsabilidade pela gestão das páginas, assim o MPOG é responsável pela programação visual enquanto a CGU exerce o papel de atualizar periodicamente as páginas de transparência com os dados contidos nos sistemas do Governo Federal (SIAFI, SIASG, SIEST e SCDP) e com aqueles enviados eletronicamente pelos órgãos que não registram as informações nos sistemas.

A Portaria Interministerial nº 140 determina também que cada órgão e entidade deve ter sua própria página de transparência com informações detalhadas. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, desenvolveu e disponibilizou através da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) o Portal Transparência RS nos termos da legislação vigente.

Segundo a página do Estado, em fevereiro de 2011 o sítio Transparência RS passou a ter atenção especial da CAGE, quando foi criado o grupo de trabalho denominado Grupo Gestor da Transparência – GGT-CAGE, com o propósito de estudar e promover de modo permanente todas as alterações possíveis no sentido de tornar o portal cada vez mais acessível a uma parcela cada vez maior da sociedade, com informações cada vez mais claras, inteligíveis e completas, no sentido de contribuir decisivamente com a promoção e qualificação do controle social.

Conforme informações extraídas do Portal Transparência RS, a sua função principal está em dar transparência à sociedade sobre as finanças públicas e promover a participação dos cidadãos para que sugiram melhorias, fator indispensável para o controle social e para o processo de aperfeiçoamento da democracia representativa.

### 3 MÉTODO

Entende-se por metodologia o estudo do método na busca de determinado conhecimento. O uso do método facilita a sistematização dos objetivos pretendidos, bem como a segurança, a economia e a racionalidade para alcançar os fins desejados. Conforme Demo (2001, p. 19) “a metodologia é uma preocupação instrumental, trata das formas de se fazer ciência, cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos”.

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso a ser aplicado nos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo – RS. De acordo com os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), os dois municípios possuem população de aproximadamente 250 mil habitantes, fator que determinou a escolha de ambos como objeto deste estudo.

A partir de uma ampla pesquisa bibliográfica, o estudo consistirá inicialmente em conhecer como está se concretizando a transparência na administração pública dos municípios com base nos dispositivos da Lei Federal de Acesso à Informação nº 12.527/2011.

Considera-se a pesquisa bibliográfica, também conhecida como método exploratório, um dos meios de adquirir conhecimento prévio acerca de determinado tema, ou ainda aprofundá-lo. Segundo Gil (2002, p. 45) “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

Além disso, o estudo contará com uma pesquisa descritiva a fim de detalhar as leis federais de contas públicas e de responsabilidade fiscal que devem ser cumpridas pelos municípios e também sobre os principais instrumentos da tecnologia de informação que facilitam a publicidade das ações de gestão municipal. De acordo com Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática”.

A coleta dos dados consiste em identificar os elementos necessários para responder aos objetivos do estudo. Inicialmente foi realizada uma pesquisa nos *sites* dos governos municipais com a finalidade de preencher o roteiro de avaliação desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul conforme consta no Anexo A. Num segundo

momento, foi encaminhado às prefeituras de Novo Hamburgo e Santa Maria, através dos seus portais eletrônicos, questionamentos sobre o andamento das solicitações de informações por parte dos cidadãos, complementando assim a análise com relação ao cumprimento à Lei de Acesso à Informação (Anexo B).

Por fim, realizou-se a análise e interpretação dos dados coletados a partir da adoção de alguns critérios de avaliação onde foram atribuídos pontos para cada item avaliado, ou seja, dois pontos quando o quesito em análise foi considerado atendido, um ponto para os quesitos parcialmente atendidos e zero ponto para aqueles não atendidos. Segundo Zanella (2009, p. 102), “esta etapa consiste em relacionar os dados pesquisados com o problema, com os objetivos da pesquisa e com a teoria de sustentação, possibilitando abstrações, conclusões, sugestões e recomendações relevantes para solucionar ou ajudar na solução do problema ou para sugerir a realização de novas pesquisas”.

Além do estudo detalhado e descritivo com base na legislação, buscou-se apresentar sugestões de aprimoramento da qualidade e efetividade das melhores práticas para gestão pública municipal. Como limitações desta pesquisa, cabe ressaltar a possibilidade de atualizações e modificações das informações divulgadas nos portais municipais, levando em consideração o momento atual em que as prefeituras estão se adaptando às novas regras impostas pela recente Lei de Acesso às Informações.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentadas a análise e interpretação das informações coletadas nos portais eletrônicos dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo que fundamentam os objetivos propostos para este estudo.

Segundo Zanella (2009, p. 103) “a análise de dados busca organizar e sintetizar as informações de forma que possam responder ao problema proposto para investigação, já a interpretação tem como objetivo a busca do sentido mais amplo dos resultados, através da relação com outros conhecimentos obtidos anteriormente”.

Tendo em vista a necessidade de fomento da transparência, elemento de transformação da cultura administrativa, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) realizou um levantamento com o objetivo de verificar o desempenho dos executivos municipais quanto ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, com o intuito de fiscalizar e acompanhar a gestão administrativa dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, além de estimular o controle da sociedade em relação à gestão governamental.

O levantamento dos portais municipais em análise com base na Lei de Acesso à Informação está fundamentado nos quesitos difundidos pelo TCE-RS<sup>2</sup>. Para responder às questões apontadas, as informações necessárias foram extraídas dos *sites* dos dois municípios escolhidos: Santa Maria (<http://www.santamaria.rs.gov.br>) e Novo Hamburgo (<http://www.novohamburgo.rs.gov.br>).

### 4.1 Análise dos portais municipais de Novo Hamburgo e Santa Maria

Nesta etapa serão descritos os quesitos observados na análise das informações disponibilizadas nos *sites* oficiais dos governos municipais na internet. A coleta dos dados visa identificar o atendimento ou não dos itens avaliados e verificar a adequação dos municípios à Lei de Acesso à Informação.

A avaliação foi realizada mediante a aplicação de um roteiro padrão formulado pelo TCE-RS (Anexo A) com base nos artigos 5, 8, §1º, incisos I, II, III, IV, V e VI e §3º, incisos I, II, VI e VIII, 9, inciso I, e 42 da Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O TCE-RS realizou e publicou a análise dos sítios dos 496 executivos municipais do RS, divididos em dois grupos, o primeiro composto pelos 165 municípios com população

---

<sup>2</sup> Para maiores informações ver pesquisa TCE-RS “Os portais dos municípios gaúchos, análise em face da Lei Federal nº 12.527/2011” (2012).

superior a 10 mil habitantes e o segundo pelos 331 municípios com população até 10 mil habitantes. Tal pesquisa divulgada pelo TCE-RS fomentou a realização deste estudo, oportunizando adotar os seguintes critérios para a avaliação das respostas, em específico, dos portais municipais de Novo Hamburgo e Santa Maria:

<b>Resultado</b>	<b>Descrição</b>	<b>Pontos atribuídos</b>
SIM	Para quesitos atendidos.	2
PARCIAL	Para quesitos compostos por mais de um parâmetro, sem que todos fossem atendidos.	1
NÃO	Para quesitos não atendidos.	0

Quadro 2 – Critérios para avaliação dos quesitos analisados

Fonte: elaborado pelo autor

Dessa forma, a pesquisa exploratória nos portais municipais apresentou os resultados apresentados na Tabela 1. Cabe ressaltar que o quesito de número 19 relacionado à garantia de acesso às informações pelas pessoas portadoras de deficiência não foi contabilizado, sendo assim, o portal eletrônico do município de Novo Hamburgo destaca-se como o melhor avaliado, apresentando um desempenho de 35 pontos, ou seja, 92,10% de aproveitamento. Em contrapartida, a avaliação do portal eletrônico do município de Santa Maria totalizou 23 pontos correspondendo a 60,53% de aproveitamento, o que indica que o município precisa buscar soluções para alguns quesitos que foram parcialmente atendidos e outros não atendidos.

Tabela 1 – Resultado total da avaliação dos portais municipais

Item	Descrição	Município	
		Novo Hamburgo	Santa Maria
1	Indicação clara à Lei de Acesso à Informação	2	0
2	Indicação de meios para solicitação de informações	2	0
3	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	2	0
4	Informações sobre as suas competências	2	1
5	Informações sobre a estrutura organizacional	2	2
6	Indicação do endereço das unidades	2	1
7	Informações sobre os números de telefones das unidades	2	1
8	Informações sobre o horário de atendimento	1	2
9	Informações relativas a repasses ou transferências de recursos	2	2
10	Informações sobre as despesas realizadas	2	2
11	Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames	2	2
12	Informações sobre contratos celebrados	2	2
13	Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	1	2
14	Publicação de "Respostas e Perguntas" mais frequentes (F.A.Q)	2	0
15	Ferramenta de pesquisa	2	0
16	Permissão para gravação de relatórios em formato eletrônico	2	2
17	Indicação da data da informação disponibilizada no sítio	1	2
18	Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio	2	2
19	Medidas para garantir o acesso às informações previstas pela Lei de Acesso à Informação por parte de pessoas com deficiência	-	-
20	Existência de instrumento normativo local que regulamente a solicitação de informações com base na Lei de Acesso à Informação	2	0
<b>Totais</b>		<b>35</b>	<b>23</b>

Fonte: elaborado pelo autor

Em uma análise vertical da Tabela 1, observa-se que o município de Novo Hamburgo dos quesitos avaliados atendeu totalmente a dezesseis e parcialmente a três, enquanto o município de Santa Maria atendeu totalmente a dez quesitos, parcialmente a três e deixou de atender a seis dos itens analisados. Este resultado e os respectivos percentuais podem ser visualizados através do Gráfico 1.

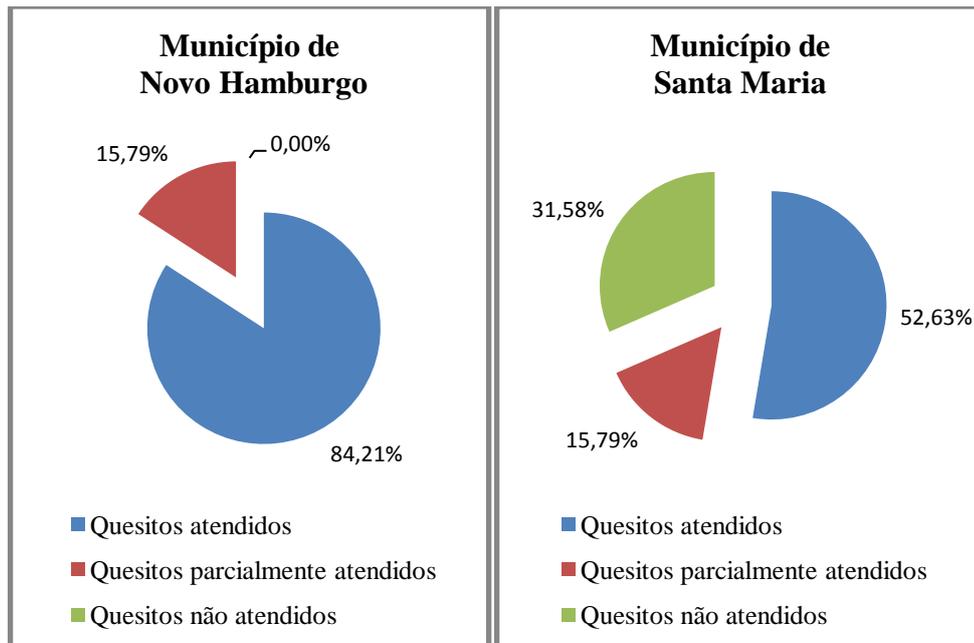


Gráfico 1 – Resultado total da avaliação dos portais municipais  
 Fonte: elaborado pelo autor

Com base no disposto no artigo 5º da Lei Federal 12.527/ 2011, foram analisados os portais eletrônicos dos municípios para determinar se o acesso às informações encontrava-se em local de fácil visualização em suas páginas na internet, conforme sugere o quesito 1: *Indicação clara à Lei de Acesso à Informação*. Da análise, verifica-se que apenas o município de Novo Hamburgo atende a esse quesito, o município de Santa Maria não apresenta indicação clara à Lei de Acesso à Informação em seu *site*.

O portal eletrônico do município de Novo Hamburgo apresenta na sua página inicial de forma bastante clara *links* que dão acesso a informações sobre a Lei da Transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação. A prefeitura possui a Secretaria de Tecnologia da Informação e Inclusão Digital (SETID) e a Agência de Notícias de Novo Hamburgo responsáveis pela divulgação de ações realizadas pela prefeitura e assuntos de interesse e utilidade pública. Já o *site* do município de Santa Maria possui na sua página inicial o *link* “Transparência Pública”, no entanto não apresenta informações relacionadas às leis federais de transparência e acesso a informações públicas.

No quesito que trata sobre a *Indicação de meios para solicitação de informações*, verificou-se a existência de meios para acesso às informações como, por exemplo, requerimento eletrônico ou indicação do local para atendimento ao cidadão, no entanto, para avaliação deste item o *link* “fale conosco” não foi considerado.

A partir da análise dos resultados, constatou-se que o município de Novo Hamburgo atende perfeitamente às exigências legais, apresentando *link* na sua página da internet para preenchimento de formulário *on line* de solicitação de informações e também explicações claras sobre o atendimento pessoal e telefônico ao cidadão. Já o município de Santa Maria não atende ao quesito, pois apresenta apenas uma ouvidoria (fale conosco) via internet para que o cidadão possa entrar em contato com a prefeitura para fazer comentários, deixar sugestões ou críticas.

A Lei Federal nº 12.527/2011 estabelece no seu artigo 9, inciso I, a obrigatoriedade de instalação de um *Serviço de Informações ao Cidadão – SIC*, sendo este o terceiro item analisado. Assim, buscou-se verificar a indicação de local para atendimento presencial das demandas dos cidadãos nos *sites* dos municípios examinados.

Entre os portais dos municípios avaliados, o da cidade de Novo Hamburgo adequa-se à exigência legal, o *site* informa o local para o atendimento pessoal que é realizado no Centro Administrativo Leopoldo Petry, disponibiliza o endereço e telefone para contato com a prefeitura e também o horário de atendimento externo e de expediente interno da instituição. Quanto ao município de Santa Maria, o endereço e telefone da prefeitura estão disponíveis na página inicial do *site*, no entanto não constam informações sobre local destinado ao atendimento presencial e disponibilização de informações ao cidadão.

O quesito número 4 aborda as *Informações sobre as suas competências* e sua análise procura determinar se o *site* mantido pelos municípios apresenta as competências das suas secretarias municipais, nos termos do artigo 8º, § 1º, inciso I da Lei de Acesso à Informação.

Assim, pode-se constatar que o município de Novo Hamburgo cumpre o comando legal e apresenta as competências de suas secretarias em seu portal na rede mundial de computadores. No total, o município conta com dezesseis secretarias e cinco coordenadorias e o *site* informa a finalidade de cada uma delas. Já o município de Santa Maria atende parcialmente ao dispositivo legal, apresentando na página inicial do *site* o total de dezessete secretarias municipais, sendo que nove possuem as suas competências descritas e as outras oito apresentam informações incompletas, deixando de divulgar as suas competências.

O item *Informações sobre a estrutura organizacional*, também fundamentado no artigo 8º, § 1º, inciso I, da Lei Federal 12.527/2011, busca verificar a apresentação de informações sobre a estrutura municipal, indicando suas unidades, como, por exemplo, o gabinete do prefeito, as secretarias, os conselhos e comitês.

Assim, é possível concluir que os municípios apresentam um desempenho satisfatório no que se refere à disponibilização de informações sobre a estrutura organizacional, pois,

tanto o município de Novo Hamburgo como Santa Maria disponibilizam as informações em tela.

A Lei de Acesso à Informação também determina que os sítios dos órgãos e entidades públicas devem apresentar os seus endereços, sendo o próximo quesito a *Indicação de endereço das unidades*. Para fins de análise, considerou-se o quesito atendido quando o *site* do município apresentava o endereço do prédio da prefeitura, no caso das secretarias municipais estarem instaladas em estruturas físicas distintas, a busca na página foi ampliada de forma a possibilitar a localização dos respectivos endereços.

Constatou-se que o município de Novo Hamburgo atende totalmente ao quesito, divulgando em seu *site* o endereço completo da prefeitura e de todas as suas unidades, inclusive os endereços das autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas interligadas ao município. Quanto ao município de Santa Maria, o mesmo atende parcialmente ao quesito, pois não apresenta dados para contato na página da Secretaria de Município da Educação (SMED).

Para análise do item *Informações sobre os números de telefones das unidades* foi utilizado o mesmo critério estabelecido para o item anterior, considerou-se o quesito atendido quando localizado, no *site* do município, o número do telefone da prefeitura. Nos casos em que as secretarias não estavam na mesma estrutura física, procurou-se localizar, por meio da ampliação da busca, o número de seus telefones. O resultado se repete para este quesito, a prefeitura de Novo Hamburgo atende às exigências legais disponibilizando em tela o número de telefone de todas as suas unidades, enquanto a prefeitura de Santa Maria atende parcialmente ao quesito, uma vez que não apresenta o telefone da Secretaria de Município da Educação (SMED).

A Lei Federal 12.527/ 2011 determina através do seu artigo 8, § 1º, inciso I, que o horário de atendimento é informação de presença obrigatória nos sítios dos órgãos e entidades públicas, assim, as *Informações sobre o horário de atendimento* compõem o próximo item a ser analisado. O quesito foi considerado atendido quando localizado o horário de atendimento de pelo menos uma unidade, tendo como referência a duração do expediente das unidades, tanto da prefeitura quanto das respectivas secretarias.

Neste aspecto o município de Novo Hamburgo cumpre parcialmente com as determinações da Lei, apresentando apenas na página inicial da guia “prefeitura” o horário de atendimento externo e de expediente interno da instituição, deixando de apresentar a informação nas páginas individuais das suas secretarias municipais. Já a prefeitura de Santa Maria divulga a informação individualmente nas páginas das secretarias municipais, sendo

que apenas três unidades não informam o horário de atendimento. Dessa forma, o quesito foi considerado como atendido, no entanto, cabe ressaltar que os dados estão apresentados quase sempre no rodapé da página com fonte muito pequena, o que torna a informação obscura e despercebida pelo cidadão.

No que diz respeito ao item *Informações relativas a repasses ou transferências de recursos*, buscou-se avaliar se os portais municipais cumprem a exigência legal de divulgação de informações relativas às transferências voluntárias e constitucionais de recursos ao município por parte de outro ente da Federação, conforme disposto no artigo 8, § 1º, incisos II e III, da Lei Federal 12.527/2011. Ambos os municípios divulgam tais informações em seus portais. Tanto a prefeitura de Novo Hamburgo como a de Santa Maria disponibilizam em seus *sites* relatórios contendo as receitas municipais incluindo as transferências intergovernamentais dos Estados e da União, além das transferências de convênios dos Estados, União e suas entidades.

O quesito número 10 aborda as *Informações sobre as despesas realizadas*. Para fins de verificação do cumprimento do artigo 8, § 1º, incisos II e III, da Lei Federal 12.527/2011, buscou-se identificar a presença de demonstrativos como notas de empenho, relação de compras e outros documentos que apresentassem maior nível de discriminação da despesa pública, sem considerar a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e do Relatório de Gestão Fiscal – RGF no portal dos municípios.

Os dois municípios averiguados divulgam tais informações. As prefeituras de Novo Hamburgo e Santa Maria disponibilizam em seus *sites* a extração de relatórios contendo os valores das despesas municipais de maneira bastante detalhada e atualizada.

Para avaliação do quesito *Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames*, segundo o artigo 8, § 1º, inciso IV, da Lei Federal 12.527/2011, foi considerado totalmente atendido quando disponível no *site* do município a relação dos procedimentos licitatórios, com seus respectivos editais e resultados, relativos aos exercícios de 2011 e 2012. Nos casos em que foi divulgado no *site* o número da licitação junto aos contratos e atas de registro de preços, tornando possível constatar o resultado do certame, sejam licitações concluídas, fracassadas ou desertas, também foi considerada como atendida a exigência legal.

Quando não constava no *site* do município o edital de publicação ou de resultado do processo licitatório, mencionado apenas à modalidade do mesmo com seu respectivo objeto, o quesito foi considerado parcialmente atendido. Nas situações em que os dados divulgados eram anteriores a 2011 ou quando o *link* destinado a essa consulta, embora existente, não apresentava qualquer informação, considerou-se o quesito como não atendido.

Após análise destes critérios, pode-se constatar que os dois municípios atendem às normas legais. A prefeitura de Novo Hamburgo disponibiliza os editais de licitação apenas para empresas licitantes devidamente cadastradas em seu *site* de editais, porém, permite o livre acesso aos boletins de homologação e de informação por um período de tempo maior que o estipulado, o que caracteriza o quesito como atendido. Já a prefeitura de Santa Maria disponibiliza os editais de licitação apenas deste ano, no entanto, permite acesso às atas de registro de preços e termos aditivos das atas dos processos licitatórios ocorridos nos anos de 2011 e 2012, atendendo, assim, às condições pré-estabelecidas pela Lei.

Dando continuidade à verificação do atendimento ao artigo 8º, § 1º, IV, da Lei Federal 12.527/2011, considerou-se atendido o quesito *Informações sobre contratos celebrados* quando disponível no *site* municipal a relação dos contratos e aditivos firmados nos exercícios de 2011 e 2012. Por outro lado, nas situações em que os dados divulgados eram anteriores a 2011 ou quando o *link* destinado a essa consulta, embora existente, não apresentava qualquer informação, considerou-se o quesito como não atendido.

Após examinados os portais eletrônicos dos municípios escolhidos, pode-se observar que as prefeituras atendem à exigência legal. Novo Hamburgo divulga em seu *site* a minuta dos contratos e respectivos termos aditivos realizados pelo município através da guia “contas públicas” do portal da transparência. Santa Maria também disponibiliza em seu *site* o resumo de contratos e aditivos em geral e de obras e serviços de engenharia através da guia “contas públicas” da página de transparência pública.

Amparado nas disposições do artigo 8, § 1º, inciso V, da Lei Federal 12.527/2011, foi atribuído a resposta “sim” para o quesito *Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras* apenas quando as notícias relacionadas a obras e projetos eram discriminadas por secretaria.

Ao realizar a análise dos *sites* municipais, constatou-se que a prefeitura de Novo Hamburgo atende parcialmente às determinações da Lei, pois mesmo apresentando a guia “notícias” na sua página inicial, as informações não constam nas páginas das secretarias municipais. Já o portal da prefeitura de Santa Maria apresenta as notícias relacionadas aos programas, ações, projetos e obras de maneira agrupada e também individualizada por secretaria atendendo, assim, ao que estabelece a Lei.

O quesito 14: *Publicação de "Respostas e Perguntas" mais frequentes (F.A.Q)* busca verificar o que determina o artigo 8, § 1º, inciso VI, da Lei Federal 12.527/2011, para tal estabeleceu-se como critério de avaliação a existência de um *link* que remetesse para as perguntas e respostas mais frequentes da sociedade.

O portal da transparência e acesso à informação da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo apresenta na sua página inicial a ferramenta “perguntas frequentes” cumprindo, assim, com as exigências legais. Ao contrário, a prefeitura de Santa Maria não disponibiliza a ferramenta em seu *site*, reforçando o resultado obtido pelo TCE-RS de que a grande maioria dos municípios com mais de dez mil habitantes não atende à exigência legal.

Como critério de avaliação do artigo 8, § 3º, inciso I, da Lei Federal 12.527/2011, constatou-se a existência de *Ferramenta de pesquisa* que possibilitasse a busca de informações de maneira ágil nos portais dos municípios.

Dos portais examinados, apenas o município de Novo Hamburgo possui a ferramenta de pesquisa na sua página inicial, além de outros instrumentos que facilitam a navegabilidade no *site* como, por exemplo, município em um clique e procurei não encontrei. O portal eletrônico do município de Santa Maria não disponibiliza esse recurso aos seus usuários, a única ferramenta encontrada foi na guia “notícias”, a qual permite a busca de notícias no banco de dados através de palavras-chave ou mês e ano.

O item *Permissão para gravação de relatórios em formato eletrônico* responde ao artigo 8, § 3º, inciso II, da Lei Federal 12.527/2011. Para que o mesmo fosse considerado atendido, observou-se a disponibilização de, no mínimo, relatórios referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em especial o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, contendo dados a partir do exercício de 2010 e permitindo o *download* e gravação em extensões do tipo pdf, txt, doc, xlx, odt, calc, rtf e outros formatos editáveis. Ao analisar os portais dos municípios, constatou-se que tanto Novo Hamburgo como Santa Maria atendem às exigências legais, ambos disponibilizam em seus *sites* a extração de relatórios em arquivos de extensão pdf.

A avaliação do quesito *Indicação da data da informação disponibilizada no sítio* está relacionada às disposições do artigo 8, § 3º, inciso VI, da Lei de Acesso à Informação que visa manter atualizadas as informações disponíveis para acesso. Para a análise utilizou-se como referência o exercício de 2012, atribuindo a resposta “sim” quando os editais de concursos, licitações e contas públicas eram divulgados com base em dados atualizados, “parcial” quando apenas parte dos parâmetros avaliados estavam atualizados e “não” quando não havia a atualização dos dados.

Da verificação dos portais acessados, constatou-se que o município de Novo Hamburgo atende parcialmente ao quesito, tendo em vista a disponibilização dos editais de licitações apenas para empresas licitantes devidamente cadastradas, não sendo possível, dessa forma, ter acesso aos editais dos processos licitatórios, quanto às informações inerentes aos concursos e

contas públicas a prefeitura disponibiliza de maneira atualizada. Já a análise do município de Santa Maria indica que o mesmo atende às exigências legais, mantendo em seu portal eletrônico as informações sobre concursos, licitações e contas públicas devidamente atualizadas.

Com base no artigo 8, § 3º, inciso VII, da Lei Federal 12.527/2011, foi observado nos portais eletrônicos das duas prefeituras se constava, por meio de *link* ou do próprio sítio do município, indicação de telefone ou e-mail do responsável, como sugere o quesito 18: *Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio*. Nos casos em que os sítios foram desenvolvidos pelas próprias prefeituras e as mesmas não forneceram contato específico com a equipe encarregada, o quesito foi considerado como não atendido.

A prefeitura de Novo Hamburgo conta com a Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação e Inclusão Digital (SETID), órgão responsável pela organização e operação do ambiente de tecnologia da informação da prefeitura em toda a sua estrutura organizacional e sua ligação com os demais poderes e entidades da sociedade civil, também é função desta secretaria a gestão da rede corporativa da prefeitura e a gerência da segurança dos dados e processos informatizados utilizados pelo município. O portal eletrônico de Novo Hamburgo disponibiliza estas informações, além dos dados para contato com a referida secretaria como endereço e telefone, atendendo, assim, ao que estabelece a Lei de Acesso à Informação.

No que diz respeito à prefeitura de Santa Maria, a mesma conta com a Secretaria de Município de Gestão e Modernização Administrativa (SMG) que possui como uma de suas áreas de competência a gestão da tecnologia da informação, compreendendo sistemas, equipamentos e serviços de informática. Segundo informações disponíveis em tela, todos os direitos do *site* estão reservados à Prefeitura Municipal de Santa Maria, sendo o mesmo desenvolvido pela secretaria SMG/STI que apresenta na sua página endereço, telefone e e-mail para contato com a equipe encarregada, atendendo às exigências legais.

No item 19 foram avaliadas as *Medidas para garantir o acesso às informações previstas pela Lei de Acesso à Informação por parte de pessoas com deficiência*, pois a Lei Federal 12.527/2011 prevê em seu artigo 8, § 3º, inciso VIII, o acesso às informações públicas por parte das pessoas portadoras de necessidades especiais. Para realizar a análise dos portais escolhidos foi utilizado o Programa ASES - Avaliador e Simulador para a Acessibilidade de Sítios, desenvolvido pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Acessibilidade Brasil em parceria com o Departamento do Governo Eletrônico. Para a avaliação da acessibilidade foram considerados alguns parâmetros como a profundidade da avaliação

considerando apenas a página e não o *site* (conjunto de páginas), tipo de avaliação de acordo com as regras *Wcag* e o nível de prioridade P1<sup>3</sup>, ou seja, quanto menor o número de erros P1 mais acessível é a página para pessoas portadoras de deficiência.

Como mostra o Quadro 3, o resultado obtido foi de 83 erros P1 para o município de Novo Hamburgo e 45 erros P1 para o município de Santa Maria, isto é, a página da prefeitura municipal de Santa Maria é mais acessível às pessoas portadoras de necessidades especiais do que a página da prefeitura de Novo Hamburgo.

Municípios	URL	Avisos	Erros	Avisos	Erros	Avisos	Erros
		P1	P1	P2	P2	P3	P3
Novo Hamburgo	<a href="http://www.novohamburgo.rs.gov.br/">http://www.novohamburgo.rs.gov.br/</a>	15	83	38	21	144	2
Santa Maria	<a href="http://www.santamaria.rs.gov.br/">http://www.santamaria.rs.gov.br/</a>	15	45	70	41	198	0

Quadro 3 – Avaliação de Acessibilidade pelo programa ASES

Fonte: Programa ASES - Avaliador e Simulador para a Acessibilidade de Sítios.

No último quesito que aborda a *Existência de instrumento normativo local que regulamente a solicitação de informações com base na Lei de Acesso à Informação*, os portais eletrônicos foram analisados com o objetivo de identificar a edição de ato normativo local disciplinador do acesso às informações no âmbito da administração municipal, conforme estabelece o artigo 42 da Lei Federal 12.527/2011.

Segundo levantamento realizado pelo TCE-RS evidenciou-se a baixa adesão dos entes jurisdicionados a esse comando normativo, mesmo nos municípios com mais de dez mil habitantes apenas dois municípios gaúchos observam a exigência legal. Novo Hamburgo é um dos municípios que atendem à norma, conforme determinam os decretos 5.274/2012 que cria o comitê para proposta de regulamentação e análise das questões controvertidas acerca da Lei Federal de Acesso à Informação, 5.275/2012 que nomeia o comitê instituído pelo decreto anterior e, por fim, o decreto 5.395/2012 que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações. O município de Santa Maria até o momento não atende a esta exigência legal, não respondendo, dessa forma, ao quesito em análise.

<sup>3</sup> Prioridade 1 “P1”: São as exigências que os criadores de conteúdo Web devem satisfazer inteiramente, sob pena de um ou mais grupos de pessoas com deficiência ficarem impossibilitados de acessar as informações contidas no documento. A satisfação dessas exigências é requisito básico para que esses grupos possam acessar documentos disponíveis na Web (TCE-RS, 2012).

## 4.2 Práticas realizadas pelos municípios de Novo Hamburgo e Santa Maria

A fim de complementar a análise com relação ao cumprimento à Lei Federal 12.527/2011, foi encaminhado aos municípios através dos seus portais eletrônicos um questionário conforme o Anexo B permitindo, assim, identificar como as prefeituras municipais estão colocando em prática as determinações da Lei de Acesso de Informação.

A partir das respostas obtidas torna-se possível avaliar o andamento dos pedidos de informações públicas recebidos pelas prefeituras, o cumprimento dos prazos estipulados pela legislação e ainda constatar se as instituições dispõem atualmente de estrutura física para atendimento pessoal aos cidadãos.

A Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo disponibiliza em seu portal eletrônico ferramenta específica para solicitação de informações sobre o município e se destaca pela agilidade de resposta ao questionário enviado. Através das informações recebidas, constatou-se que até o momento o município totalizava 67 pedidos de informações públicas, sendo que 59 já haviam sido atendidos, 5 negados, 3 estavam pendentes e não haviam registros de atendimentos parciais e de desistências por parte dos solicitantes. Tais resultados podem ser observados no Gráfico 2:

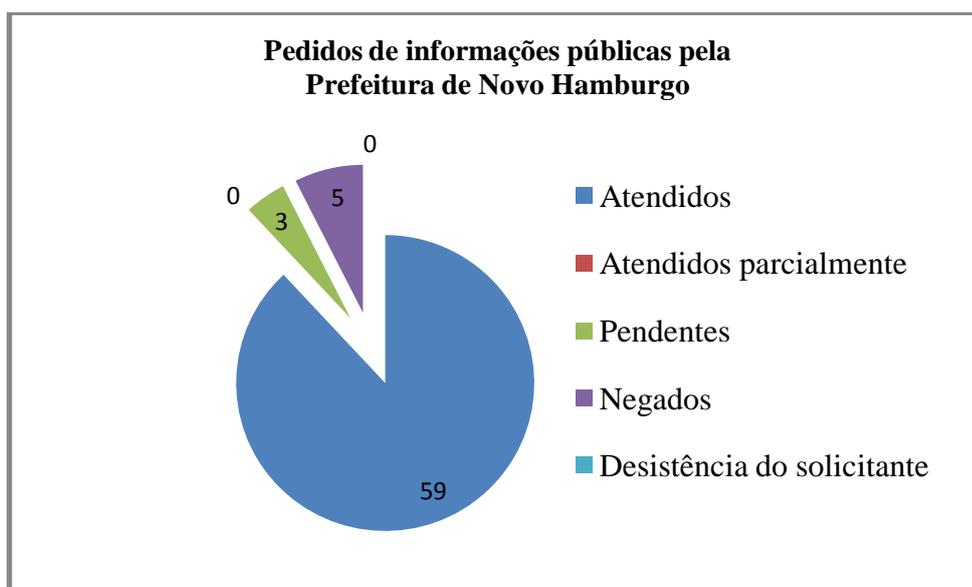


Gráfico 2 – Pedidos de informações públicas Prefeitura de Novo Hamburgo  
Fonte: elaborado pelo autor

No que diz respeito aos prazos estabelecidos pela Lei para a concessão da informação solicitada, o município de Novo Hamburgo está cumprindo com os mesmos, em geral os pedidos de informação recebidos pela prefeitura têm sido respondidos em até 15 dias.

Outro fator observado é que a prefeitura de Novo Hamburgo possui estrutura e pessoal necessários para atendimento físico, recebimento de requerimentos, orientações aos cidadãos e também divulgação *on line* de informações conforme determina a Lei. O município conta com um comitê que avalia as solicitações composto por 05 integrantes, os contribuintes que solicitam pessoalmente os pedidos são atendidos no Protocolo Geral que conta com 07 atendentes, já as solicitações via *site* são recebidas e protocoladas por um servidor responsável, assim como o controle de prazos e a emissão das respostas.

Quanto à Prefeitura Municipal de Santa Maria, a mesma não disponibiliza em seu *site* ferramenta para solicitação de informações, conta apenas com o campo “ouvidoria” o qual foi utilizado para o envio do questionário e obtenção das informações necessárias. Cabe ressaltar a demora no atendimento, totalizando aproximadamente um mês para a resposta à solicitação encaminhada.

Segundo a prefeitura de Santa Maria, a Ouvidoria Geral foi criada como oportunidade de conhecer melhor as expectativas e frustrações dos cidadãos. O canal de acesso da Ouvidoria Geral recebe as reclamações, elogios, denúncias e sugestões dos cidadãos e pode ser acessado através de *e-mail* com o preenchimento do formulário disponibilizado no sítio eletrônico da prefeitura localizado no *link* da ouvidoria ou diretamente pelo serviço de telefone que, posteriormente, é encaminhado pelo ouvidor geral aos setores competentes através do *e-mail* corporativo.

Neste caso, para resposta aos questionamentos encaminhados, a Ouvidoria Geral tomou providências no sentido de que o setor competente se manifestasse, dessa forma, a resposta foi remetida pela interlocutora da Secretaria de Gestão e Modernização Administrativa. Constatou-se que, até o momento, o município de Santa Maria recebeu 04 pedidos de informações com base na Lei Federal 12.527/2011, sendo que 01 pedido foi atendido parcialmente e os outros todos foram atendidos na totalidade. Não havendo pedidos pendentes de respostas, pedidos negados ou com desistência do solicitante, todos foram atendidos no prazo estabelecido pela norma legal, qual seja 20 dias. O Gráfico 3 apresenta tais resultados:

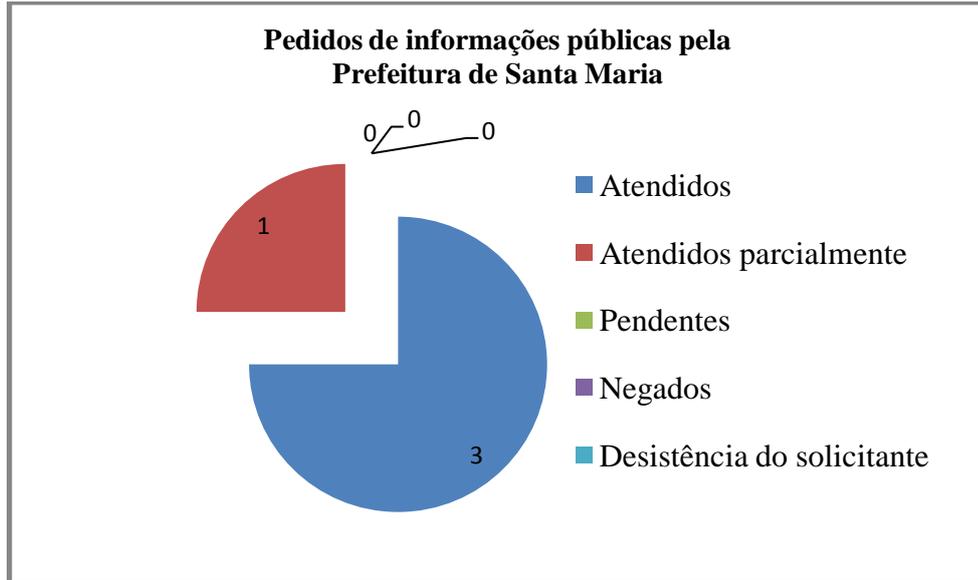


Gráfico 3 – Pedidos de informações públicas Prefeitura de Santa Maria  
 Fonte: elaborado pelo autor

Atualmente o município não conta com uma estrutura física para atendimento pessoal aos cidadãos. Quanto a esta irregularidade, a prefeitura de Santa Maria informou que está sendo discutida na Secretaria de Gestão e Modernização Administrativa a disponibilização de uma estrutura melhor de serviço de informação ao cidadão, pois a mesma reconhece que a comunidade deve receber do poder público informações de todos os assuntos e áreas sobre as atividades desenvolvidas pelas diversas secretarias do município.

## 5 CONCLUSÃO

A transparência deve ser uma política pública em que se concretize a convergência entre a ética e a política, considerando como seus elementos mensuráveis a honestidade, eficiência e eficácia. Atualmente este é o grande desafio enfrentado pela administração pública municipal, tema norteador deste estudo.

Seja qual for o grau de transparência em um sistema público, este é considerado um dos alicerces básicos da moderna administração pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão pública, diminuindo a tradição do sigilo, ineficiência, morosidade e desvio de poder. A transparência introduz nas relações entre governo e sociedade um novo contorno, rompendo com as práticas de corrupção e burocracia da máquina pública, instrumentalizando, assim, a moralidade, a impessoalidade e a imparcialidade fundamentais em um regime democrático.

Compreendeu-se que à proporção que a transparência pública aumenta, ocasiona o crescimento do controle da fiscalização, do conhecimento, do acesso, da participação e, inversamente, a redução da opacidade da administração pública e dos direitos e garantias individuais.

Outro ponto de reflexão que este estudo traz é a participação social como ideia central da noção de cidadania, a sociedade torna-se parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social, controle do poder e proteção dos interesses coletivos.

Neste contexto, a presente pesquisa buscou analisar a gestão pública dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo – RS e conhecer como está se concretizando a transparência e divulgação das informações pelos executivos e, principalmente, identificar o cumprimento dos mesmos à Lei Federal de Acesso a Informações Públicas. Em vista da análise dos portais eletrônicos, constata-se que os dois municípios avaliados, mesmo apresentando índices populacionais semelhantes, encontram-se em realidades bastante distintas.

A partir dos resultados obtidos, pode-se evidenciar que a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo apresenta as melhores práticas de gestão pública, cumprindo com as exigências da Lei quase na sua totalidade. O município possui maior número de ferramentas voltadas à divulgação de informações públicas, demonstrando agilidade e transparência no atendimento ao cidadão.

Por outro lado, a avaliação do *site* da Prefeitura Municipal de Santa Maria apresenta muitos aspectos a serem aprimorados, deixando de atender a algumas normas que a Lei estabelece. Torna-se evidente que Santa Maria ainda não se adequou aos parâmetros governamentais de transparência pública, o portal eletrônico do município não está preparado para receber as solicitações dos cidadãos e inexistente uma estrutura física de atendimento pessoal, tornando o processo de resposta aos pedidos de informação demasiadamente lento.

A comparação na avaliação dos portais eletrônicos mostra uma disparidade muito grande na quantidade de solicitações de informação por parte da população, enquanto Novo Hamburgo havia recebido 67 pedidos de informação, Santa Maria contabilizava apenas 04. Os números apontam que os cidadãos de Novo Hamburgo são mais participativos, conscientes e interessados na condução dos negócios públicos do município, servindo assim de exemplo à prefeitura de Santa Maria que carece de participação popular, mecanismo fundamental para uma administração pública mais próxima das demandas sociais, eficaz e democrática.

Sugere-se como meios de superação aos entraves existentes, a prática da transparência ativa pelos municípios, ou seja, a divulgação espontânea de dados, ações e serviços municipais aos cidadãos; investir em um sistema de informação eficiente e buscar a capacitação da equipe capaz de promover um atendimento adequado, ágil e que atenda às expectativas e solicitações da sociedade.

Mesmo o Brasil alcançando níveis de primeiro mundo nos instrumentos tecnológicos que o poder executivo confere à população para fiscalização da administração pública, a parcela de usuários que acessam regularmente a *internet* representa apenas 26% em nível nacional, esta minoria representa uma limitação ao processo de divulgação de informações sobre serviços públicos como o governo federal sugere para todos os órgãos da administração direta e indireta do país.

A finalização deste estudo permite constatar que o papel da transparência não consiste apenas em aperfeiçoamento democrático do estado, mas, especialmente, em garantir aos cidadãos os seus direitos e restaurar a confiança no poder público, através de uma administração mais eficiente e com participação ativa da sociedade nas decisões políticas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, 2008.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual e-SIC: Guia do Cidadão**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal. **Diário Oficial 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: 10 set. 2012.

BRASIL. **Portal da Transparência Governo Federal**. 2012 a. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 24 set. 2012.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Controladoria Geral da União**. Brasília, DF, 16 mar. 2006. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria\\_Interministerial.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2012.

CELY, M. L. B.; SILVEIRA, R. D. (Coord.). **Direito disciplinário internacional**: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública**. 2. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 46(1), jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. In: II ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 2009, Recife. **Anais eletrônicos...** Recife: Enadi / Anpad, 2009. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=466&cod\\_evento\\_edicao=44&cod\\_edicao\\_trabalho=10082](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=466&cod_evento_edicao=44&cod_edicao_trabalho=10082)>. Acesso em: 25 ago. 2012.

DEMO, P. **Saber pensar**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, R. D. **O governo aberto nas regiões Sul e Sudeste do Brasil**: uma caracterização das atividades eletrônicas desenvolvidas. 2011. 75 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2012.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. **Principais pontos da lei de acesso a informações públicas**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1871>>. Acesso em: 24 set. 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES FILHO; A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. **Anais eletrônicos...** Brasília: BVC / CGU, 2005. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o\\_desafio\\_de\\_implementar.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o_desafio_de_implementar.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2012.

GRAU, N. C. et al. **Gestão pública e participação**: cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. 20. ed. Salvador: FLEM, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 08 set. 2012.

LEITE, L. O.; REZENDE, D. A. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 44(2), mar./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/12.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP\\_n8\\_art1.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2012.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, J. B. F. Governo eletrônico: uma visão sobre a importância do tema. **Informática Pública**, Brasília, n. 11(1), 2009. Disponível em: <[http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11\\_N1\\_PDF/governo\\_eletronico.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/governo_eletronico.pdf)>. Acesso em 03 set. 2012.

PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: XXXI ENCONTRO DA ANPAD, 2007, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Enanpad, 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=280&cod\\_evento\\_edicao=33&cod\\_edicao\\_trabalho=7065](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7065)>. Acesso em 25 ago. 2012.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 42(3), mai./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

PIOTROWSKI, S. J. La operacionalización de la transparencia municipal: funciones administrativas básicas y factores intervinientes. **Transparencia y Privacidad**, México, n 1, segundo semestre 2011. Disponível em: <[http://revista.ifai.org.mx/numero\\_1/articulos\\_1\\_es.html](http://revista.ifai.org.mx/numero_1/articulos_1_es.html)>. Acesso em: 03 set. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. Novo Hamburgo, 2012. Disponível em: <<http://www.novohamburgo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. Santa Maria, 2012. Disponível em: <<http://www.santamaria.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2012.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E A UNESCO. **Política brasileira de acesso a informações públicas**: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã. Brasília, DF, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2012.

PRUX, P. R. **Transparência e participação popular nas audiências públicas sobre elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA no Rio Grande do Sul de 2007 a 2010**. 2011. 63 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

RIBEIRO FILHO, J. F. et al. O controle social no âmbito da administração pública: a vez do cidadão. **Gestão Pública: práticas e desafios**. 2. ed. Recife: Bagaço, 2008.

RIBEIRO, P.; SOPHIA, D. C.; GRIGÓRIO, D. A. Gestão governamental e sociedade: informação, tecnologia e produção científica. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 12(3), out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v12n3/12.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS. **Os portais dos municípios gaúchos análise em face da Lei Federal nº 12.527/2011**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/Relatorio\\_LAI\\_Versao\\_ExecMun.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/Relatorio_LAI_Versao_ExecMun.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande Do Sul – FAMURS. **Cartilha da transparência para os municípios**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <[http://www.transparencia.famurs.com.br/downloads/cartilha\\_transp\\_08\\_2012.pdf](http://www.transparencia.famurs.com.br/downloads/cartilha_transp_08_2012.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Portal da Transparência RS**. 2012 a. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaInicial.aspx>> Acesso em: 24 set. 2012.

SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SERRANO, P.; VALIM, R. Lei de acesso à informação pública: um balanço inicial. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, set. 2012. Ano 6, número 62, p. 38.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

## ANEXO A

### Roteiro de avaliação aplicado para levantamento dos dados formulado pelo TCE-RS

O sítio do Município:
1) Apresenta indicação clara à LAI? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 5º)
2) Possui meios de solicitação de informações? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 5º)
3) Possui Serviço de Informações ao Cidadão – SIC? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 9º, inciso I)
4) Apresenta informações sobre suas competências? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, § 1º, I)
5) Apresenta informações sobre a estrutura organizacional? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §1º, I)
6) Apresenta o endereço da(s) unidade(s)? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, § 1º, I)
7) Informa o(s) número(s) de telefone(s) da unidade? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, § 1º, I)
8) Informa o horário de atendimento? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, § 1º; I)
9) Apresenta informações relativas a repasses ou transferências de recursos? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §1º, II e III)
10) Apresenta informações sobre as despesas realizadas? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §1º, II e III)
11) Apresenta informações sobre licitações, editais e resultados dos certames? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §1º, IV)
12) Apresenta informações sobre contratos celebrados? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §1º; IV)
13) Apresenta dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §1º, V)
14) Apresenta publicação de "Respostas e Perguntas" mais frequentes? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §1º, VI)
15) Possui ferramenta de pesquisa? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §3º, I)
16) Permite gravação de relatório em formato eletrônico? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §3º, II)
17) Há indicação de data da informação? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §3º, VI)
18) Há indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §3º, VII)
19) Adotou medidas para garantir o acesso a conteúdos previstos pela LAI por pessoas com deficiência? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 8º, §3º, VIII)
20) Possui instrumento normativo local que regulamente a LAI? (Lei Federal nº 12.527/2011; art. 42)

Fonte: TCE/RS, 2012.

## **ANEXO B**

### **Questionário enviado às Prefeituras Municipais via portal eletrônico**

Solicito à Prefeitura Municipal a disponibilização via e-mail das questões abaixo relacionadas, no que diz respeito às exigências da Lei Federal 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação:

1 – Até o momento, quantos pedidos de informações públicas foram:

- a) Recebidos;
- b) Atendidos;
- c) Atendidos parcialmente;
- d) Negados;
- e) Pendentes; e
- f) Com desistência do solicitante.

2 – Quanto aos prazos estabelecidos pela Lei para a concessão da informação solicitada, o município está conseguindo cumprir? Em média, as solicitações recebidas têm sido atendidas em quantos dias?

3 – A Prefeitura Municipal possui estrutura e pessoal necessários para implantação da Lei? Quantos servidores estão designados para atendimento físico, recebimento de requerimentos, orientações aos cidadãos e também divulgação *on line* de informações?