



Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação em Municípios

*Paulo de Tasso de Souza Junior¹, Alessandra Carla Ceolin², Talita Roberta Vasconcelos da Silva³,
Michelle Lima Celestino⁴, Nilson Braga de Almeida⁵, Rafael Rodrigues Carvalho⁶*

Resumo: Este estudo analisa a relação entre a Lei de Acesso à Informação e o nível de transparência nos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR). Com a criação da Lei 12.527/2011, determinou-se que os entes federativos teriam de prestar contas à população, ou seja, dar mais publicidade aos seus atos. Sendo assim, a transparência ganhou mais espaço perante a sociedade, que pode e deve participar da gestão pública atuando no planejamento, fiscalização e no controle. A coleta de dados foi realizada por meio de questionários aplicados nas controladorias de cada um dos 14 municípios da RMR. Os resultados demonstram que alguns municípios não cumprem o mínimo estabelecido pela legislação. Outros, a maior parte deles, cumprem a determinação da lei de maneira parcial e/ou incompleta, visto que obedecem a alguns dos requisitos estabelecidos, em detrimento de outros, como os relacionados à divulgação das informações e incentivo à participação popular.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência da informação. Gestão Pública. Controle. Fiscalização.

Applicability of the Access to Information Law in the Municipalities

Abstract: This study analyzes the relationship between the Access to Information Law and the level of transparency in the municipalities of the Metropolitan Region of Recife (RMR). With the creation of Law 12,527 / 2011, it was determined that federative entities would have to be accountable to the population, that is, to give more publicity to their acts. Therefore, transparency has gained more space before society, which can and should participate in public management acting in planning, inspection and control. The data collection was carried out through questionnaires applied in the controllers of each of the 14 municipalities of the RMR. Others, most of them, comply with the law in a partial and / or incomplete manner, since they obey some of the established requirements, to the detriment of others, such as those related to the dissemination of information and incentive to popular participation.

Keywords: Access to Information Law. Transparency of information. Public Management. Control. Supervision.

¹ Mestrando em Controladoria pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria da Universidade Federal Rural de Pernambuco (PPGC/UFRPE). E-mail: paulotassojr90@gmail.com, Recife, Pernambuco, Brasil.

² Professora Doutora vinculada ao PPGC e PROFIAP da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), E-mail: alessandra.ceolin@ufrpe.br, Recife, Pernambuco, Brasil.

³ Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: tallit@live.co.uk, Recife, Pernambuco, Brasil.

⁴ Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: mi.limacele@gmail.com, Recife, Pernambuco, Brasil.

⁵ Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: nilsonb@gmail.com, Recife, Pernambuco, Brasil.

⁶ Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: rafaelrodriguescarvalho@gmail.com, Recife, Pernambuco, Brasil.

Introdução

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011; CGU, 2013). A LAI foi publicada em 18 de novembro de 2011, mas só entrou em vigor 180 (cento e oitenta) dias após essa data, por meio do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

A necessidade de uma gestão pública de qualidade, aliada à otimização do bom uso dos recursos públicos, é o desejo de toda a população. Contudo, para que isso ocorra, faz-se necessária a participação efetiva de todos os cidadãos no processo da gestão governamental.

Nos últimos anos, o Brasil vem sofrendo uma crescente insatisfação com os resultados apresentados pelos gestores públicos, representantes esses, eleitos pelo povo. A população brasileira tem vivenciado uma grande instabilidade econômica gerada pela corrupção, ineficiência e má aplicação dos recursos públicos. Com isso, aumenta-se o desafio dos gestores brasileiros, além de equilibrar inflação com desenvolvimento econômico, social, estrutural, a busca pela ética e o combate à corrupção são pautas indispensáveis nas demandas populares.

Diante deste cenário, surge a Lei de Acesso à Informação, também conhecida como LAI. Ela regulamenta o direito anteriormente já previsto no art. 5º da Constituição Federal da República, o qual preconiza que qualquer pessoa pode solicitar e receber informações dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. A referida lei surge como reflexo da necessidade de participação da população no que diz respeito à utilização dos recursos públicos.

Para auxiliar os entes governamentais na execução do que ordena essa lei, a Controladoria Geral da União (CGU), no ano de 2013, elaborou um manual de recomendações que contempla instruções para a elaboração dos portais de transparência e sites institucionais, onde são estabelecidos todos os critérios, obrigatórios ou facultativos, necessários para a disponibilização das informações nesses meios eletrônicos.

Os cidadãos podem participar da gestão pública colaborando com a administração para que as políticas públicas elaboradas e executadas de acordo com os anseios e necessidades da população, sendo esse um direito assegurado pela Constituição Federal do Brasil, que tem no seu art. 37 a transparência na administração pública. A participação popular e o exercício da

cidadania não se restringem ao voto, mas a observação de toda a administração, participando ativamente da formulação das políticas públicas.

A Lei de Acesso à Informação visa justamente a publicidade como regra, permitindo aos cidadãos o acesso a toda informação pública produzida pelos órgãos e entidades da Administração Pública. No entanto, quando a divulgação indiscriminada pode trazer riscos à sociedade ou ao Estado há exceções referente ao acesso às informações via LAI.

No Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal, que deriva do princípio constitucional da publicidade. No entanto, poucos municípios brasileiros reúnem seus moradores para discutir ações e planos de governo por meio de plenárias ou orçamentos participativos.

Conforme Pereira (2012), a gestão pública, em particular a municipal, envolve a interpretação de objetivos, a fim de transformá-los em ações por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle. Compreende o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e de se atender aos interesses públicos.

Antecedendo a criação da LAI, outras leis tratando sobre a transparência das informações públicas foram promulgadas e sancionadas. A exemplo da Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de uma “homepage”, página na internet para divulgar informações e dados orçamentários, bem como as demonstrações contábeis e seus respectivos relatórios. Ademais, a Lei complementar de nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que surgiu com o objetivo de proporcionar o adequado equilíbrio fiscal, disciplinando as finanças públicas no país, aprimorando a gestão dos recursos públicos por meio de ações planejadas, transparentes e corrigindo desvios.

Pode-se observar também como impacto relevante dentro desse tema a Lei Complementar nº 131/2009, que altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina que estejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa maneira, o presente estudo concentra-se em uma análise sobre o nível de transparência, entre outros aspectos, considerados pela LAI, que devem ser aplicados na gestão de cada município. Diante da legislação existente e a partir da visão ampliadora de estimular a participação da sociedade na gestão pública, propõe-se o seguinte questionamento para orientar

a investigação: com o advento da Lei nº 12.527/2011, os municípios da Região Metropolitana do Recife têm cumprido as determinações mínimas legais inerentes à transparência?

Diante do exposto, o estudo buscou analisar o nível de transparência dos municípios da Região Metropolitana do Recife frente à legislação vigente. Cada vez mais se faz necessária a transparência e o acesso à informação na gestão pública, para que haja um governo eficaz, participativo e que atenda às demandas sociais, tendo em vista o cenário atual que o Brasil vivencia, em que escândalos de corrupção e desvios de finalidade no uso de recursos públicos são expostos pela mídia diariamente. Contudo, o acesso à informação e a transparência são assuntos que já vêm sendo tratados há bastante tempo, podendo-se afirmar que houve uma evolução nesse processo ao longo da história.

Desde então, cidadãos e entidades brasileiras têm feito, com base no interesse público ou particular, diversos pedidos de acesso a informações produzidas e custodiadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Só no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, contabiliza-se que até o final do ano de 2016 mais de 350 mil pedidos foram feitos e 98,29% respondidos em um tempo médio de 13,69 dias.

Revisão da Literatura

Acesso à informação

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011) foi precedida de um longo processo em torno da construção do direito à informação no Brasil, no bojo da redemocratização do país após 1985. Contudo, o direito à informação ganha contornos constitucionais na Constituição de 1988 (JARDIM, 2012).

Na Constituição Federal (1988), passou a figurar três mecanismos garantindo esse direito, especialmente previstos no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.

A publicação da Lei 12.527/11 representa um marco na conquista pela informação, já que, na sua ausência, “o cidadão e a sociedade civil ficam, portanto, a depender da discricionariedade burocrática, situação perniciosa para a construção de uma administração pública transparente” (GRAU, 2006 citado por BERTAZZI, 2011. p. 26).

De acordo com Garrido (2020), o direito fundamental de acesso à informação passa pela observância da publicidade como norma geral, pelo cumprimento dos princípios fundamentais da administração pública; pela divulgação das informações de interesse público, mesmo quando

não solicitadas; pelo uso de meios de comunicação e de tecnologia da informação (TI); pelo fomento da cultura de transparência na gestão pública e pelo desenvolvimento do controle social.

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”. Segundo o autor 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.

O acesso à informação é um direito humano fundamental, estando vinculado à noção de democracia (CGU, 2013). Ainda, de acordo com GCU (2013), o direito à informação está associado ao direito que todo cidadão possui de pedir e receber informações que estão sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas. Assim, é imprescindível que os órgãos públicos promovam aos cidadãos o acesso a informações que são de interesse público.

Em um Estado Democrático de Direito, a transparência e o acesso à informação constituem-se direitos do cidadão e deveres da Administração Pública. Cabe ao Estado o dever de informar aos cidadãos sobre seus direitos e estabelecer que o acesso à informação pública, permitindo ao cidadão participar mais ativamente a formulação, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas.

A respeito do tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocou em seu art. 5º, inciso XIV, o direito de acesso a informações públicas como um dos direitos fundamentais do indivíduo. No Brasil, como já citado anteriormente neste estudo, existia leis referentes ao tema, contudo, este direito foi consagrado com a criação da Lei 12.527/11.

A garantia do direito de acesso a informações traz vantagens para a sociedade e para a Administração Pública. De modo geral, o acesso às informações públicas é um requisito importante para a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a participação popular.

Transparência da informação

A transparência e o acesso à informação estão previstos como direito do cidadão e dever do Estado na nossa Constituição Federal e em diversos normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/00), a Lei da Transparência (Lei

Complementar nº 131/09), e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/11).

Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas (TRISTÃO, 2000, p.01). A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas.

No capítulo 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal, há uma referência à transparência, controle e fiscalização, em que se estabelecem regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar por meio da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente à luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal está assegurada pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração, como no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Um bom exemplo é o orçamento participativo, que significa a abertura do processo orçamentário à participação da população com base no preceito contido no inciso XII, do art. 29, da Constituição Federal, que estabelece a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Em síntese, os cidadãos são convidados a tomarem as decisões sobre a melhor forma de aplicar os recursos públicos.

Para Martins Júnior (2010), transparência não consiste apenas na informação à sociedade a respeito 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.

Nesse sentido, o estímulo da participação popular na aplicação dos recursos públicos bem como o planejamento, fiscalização e controle atuam de maneira eficiente e eficaz, definindo resultados e realizando ajustes.

Segundo Azevedo (2011), “pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral”. A transparência vai além da mera publicidade, pois se detém na garantia

do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar. A noção de democracia, consagrada constitucionalmente, está vinculada à capacidade dos indivíduos de participarem efetivamente do processo de tomada de decisões pelos governantes.

A transparência progrediu juntamente com a sociedade e com a capacidade adquirida pelas tecnologias que, a partir de portais eletrônicos, disponibiliza informações em tempo real para os cidadãos. Assim, Sacramento e Pinho (2007) comentam que a divulgação das informações em tempo hábil tem sido frequentemente mencionada como aspecto da transparência. Assim, a credibilidade das instituições públicas é pautada na transparência da gestão, aliada a outros instrumentos que reforcem o direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública, tendo em vista que governos fechados excluem a sociedade do cenário político.

Para Evangelista (2010), além de dar publicidade de suas ações, o setor público deve averiguar se as informações disponibilizadas são satisfatórias ao exercício do controle social, avaliando se as informações são compreensíveis ao cidadão, de forma que possam avaliar o desempenho dos gestores públicos.

Aló (2009) comenta que a transparência está associada à divulgação de informações possíveis de averiguação sobre as ações dos gestores e a consequente responsabilização de seus atos. Entre as características de transparência pode-se analisar se a informação é completa, objetiva, confiável e de qualidade, bem como se o acesso, a compreensão e os canais de comunicação são totalmente abertos e disponíveis aos cidadãos (ALÓ, 2009).

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode escamotear informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação busca tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são administrados

Ao dar ciência de seus atos à população, as entidades públicas abrem espaço para discussões e formulação de novas ideias de modo a contribuir para uma gestão pública de qualidade. Segundo Hage *et al.* (2010), a transparência é um instrumento que protege e auxilia a população no acompanhamento da gestão pública, permitindo que a gestão seja avaliada continuamente, inibindo situações de desvio e má administração dos recursos públicos. Trevisan *et al.* (2003) comenta que quando há falta de transparência na gestão, há um importante indicativo de possíveis exercícios comprometedores.

Conforme Braga (2011), é preciso ter critérios objetivos para a promoção da transparência, bem como nas classificações das organizações. De acordo com o mesmo autor, essas questões são fundamentais para a materialização da transparência e demandam instrumentos para a realização de avaliações sistemáticas que auxiliem os governantes analisar sobre o andamento da transparência e que possibilitem a construção de recomendações gerenciais para possíveis correções de rumo, buscando progredir nos estágios de transparência.

Ao tratar de transparência na gestão pública, a mesma divide-se em dois tipos, Transparência Ativa e Transparência Passiva, conforme é explicitada na figura 1.



Figura 1 – Transparência Ativa X Transparência Passiva
Fonte: CGU (2013)

Transparência ativa

De acordo com a CGU (2013), quando as principais informações dos órgãos públicos e entidades públicas são divulgadas em local de fácil acesso, independentemente de demanda ou requerimentos, denomina-se transparência ativa. Ou seja, a Transparência Ativa é quando o órgão disponibiliza em seus sítios eletrônicos as informações de sua competência independente de requerimento ou solicitação.

As ações do governo para tornar conhecidas as informações públicas sem restrição – publicação de conteúdos e documentos em portais/site - são transparência ativa. Salvo documentos e informações classificados oficialmente como restritos, todos os demais são públicos. A produção e organização de informações corretas e sua divulgação na internet

simplificam procedimentos administrativos e melhoram a gestão interna. Quando o órgão facilita o acesso às suas informações em plataformas digitais, a quantidade de solicitações a serem respondidas é reduzida, uma vez que os cidadãos podem encontrá-las diretamente. As informações podem ser obtidas por meio de equipamentos conectados à internet, como computadores, celulares, smartphones e tablets.

A Lei de Acesso à Informação determina como publicação obrigatória a criação de uma seção específica denominada “Acesso à Informação” em todos os *websites* dos órgãos e entidades, com o objetivo de divulgar informações de interesse público (CGU, 2013).

Para promover a transparência e o controle social, a publicação de informações permanentes, em muitos casos, é mais essencial ao cidadão do que a veiculação de “notícias” em um site de órgão público. A equipe de comunicação precisa ser alertada sobre isso e participar também da produção, publicação e constante atualização dos conteúdos permanentes.

Os requisitos exigidos para os portais na internet precisam ser elaborados de forma a facilitar o acesso dos cidadãos às informações, prevendo a existência de ferramentas de busca e garantindo que as informações disponibilizadas possam ser amplamente utilizadas.

Dentro da transparência ativa, a Lei de Acesso à Informação estabelece um conjunto mínimo de informações que entidades públicas devem divulgar na internet: I- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III- registros das despesas; IV -informações relativas a licitações, inclusive os editais e resultados, e a todos os contratos celebrados; V- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Transparência Passiva

Denomina-se Transparência Passiva quando órgão ou entidade pública disponibiliza o serviço de informação ao cidadão (SIC) para que o mesmo possa solicitar informações do seu interesse.

Sendo assim, entende-se que a Transparência Passiva tem como objetivo assegurar a qualquer cidadão interessado, o direito de apresentar aos órgãos o pedido de acesso a informações. A lei assegura ainda que os órgãos devem viabilizar/facilitar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet, não sendo

permitido quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público e identificação do requerente, não podendo conter exigências que inviabilizem a solicitação (BRASIL, 2011).

Os órgãos e entidades públicas estão obrigados a dar informações. Essa obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas está prevista especificamente no art. 10º da LAI: “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”.

Lei de Acesso à Informação nos municípios da Região Metropolitana de Recife

É extremamente importante ressaltar que a Lei de Acesso à Informação subordina todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos três níveis da federação. Portanto, a Lei de Acesso à Informação se aplica automaticamente, desde a entrada em vigor em 16 de maio de 2012, a todos os órgãos a ela subordinados, incluindo prefeituras e câmaras legislativas.

A LAI estabelece que o Estado deve oferecer prontamente as informações que estejam disponíveis (CGU, 2013). Apesar da recomendação que seja aberto imediatamente o acesso ao demandante, nem sempre o poder público possui as informações prontas para entregar ao demandante. Então, caso a informação não esteja disponível através do mecanismo de transparência ativa, a Lei estipula o prazo para resposta de vinte dias corridos, sendo prorrogáveis por mais dez dias corridos, desde que haja justificativa da prorrogação (CGU, 2013).

A Portaria nº 277, de 7 de fevereiro de 2013, instituiu o Programa Brasil Transparente, que tem por objetivo geral apoiar Estados e Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/ 2011), no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto. A Escala Brasil Transparente foi um programa criado pela CGU, em maio de 2015, para auxiliar estados e municípios na implantação das medidas de governo transparente previstas na LAI.

Em seu art. 45º, a Lei de Acesso À Informação determina que cada ente federativo (União, Estados e Municípios) regulamente o acesso à informação e definam suas regras por meio de legislação própria.

Segundo Mota (2015), o direito à informação é elemento de formação do próprio sujeito constitucional e da participação cidadã. Deste modo, a regulamentação da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros é fator imprescindível para contribuir com a garantia do direito fundamental à informação.

Sendo assim, a falta de regulamentação da mesma nos municípios, associada à ampla divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão, nas modalidades física e eletrônica, tiram de certa maneira a eficácia da Lei, além de impedir o bom funcionamento do sistema. Entretanto, a aplicação automática da LAI se dá mesmo em um contexto de inexistência de regulamentação da Lei em âmbito local. A figura 2 traz as seguintes informações acerca do período de regulamentação da LAI nos municípios.

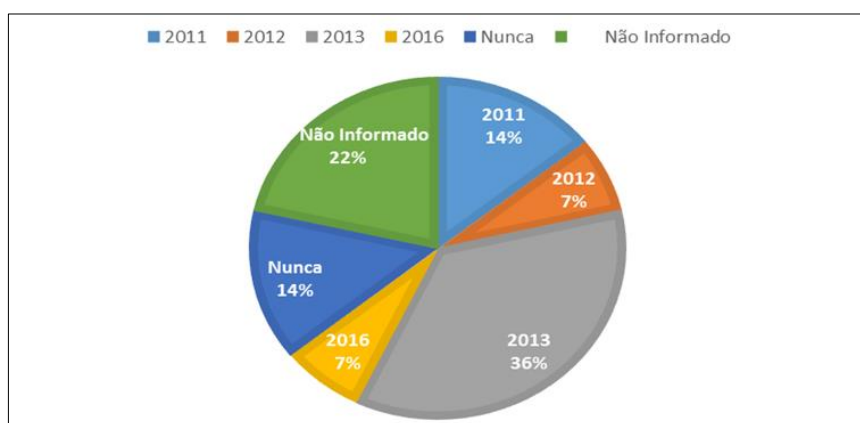


Figura 2 – Período de Regulamentação da LAI nos Municípios
Fonte: Elaboração própria.

A figura 2 demonstra que mesmo após quase 5 anos da criação da LAI ainda há municípios na Região Metropolitana do Recife que não a regulamentaram por meio de Lei própria municipal. Há também um percentual (cerca de 22%) que não foi informado se há tal regulamentação. Observa-se, ainda, que no ano de 2013 houve regulamentação por parte de 33% dos municípios, um percentual considerável.

Conforme a LAI, os municípios com número de habitantes superior a 10 mil são obrigados a publicar na internet um conjunto mínimo de informações. Em referência ao Artigo 8º, § 1º da LAI, conforme Brasil (2011), essas informações são divididas entre conteúdo institucional e conteúdo financeiro e orçamentário.

Na seção de conteúdo institucional devem estas as competências, a estrutura organizacional, os endereços e telefones, o horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Já, na seção de conteúdo financeiro e orçamentário devem estar informações com registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, e de despesas; as informações sobre licitações, considerando os editais abertos, os resultados e os contratos celebrados. Também nessa seção devem estar dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras, que permitam facilidade de acesso ao cidadão, inclusive com acessibilidade aos portadores de deficiências (BRASIL, 2011).

Medeiros, Magalhães e Pereira (2014) afirmam que a legislação expressa claramente a indicação para que os órgãos e entidades públicas demonstrem a divulgação de informações por eles produzidas ou custodiadas, de forma proativa e em local de fácil acesso. Os autores também comentam que estes órgãos ou entidades promovam a realização de audiências ou consultas públicas, incentivando à participação popular.

Os municípios com população inferior a 10 mil habitantes, apesar de não serem obrigados a divulgar suas informações, são aconselhados a divulgá-las como forma de transparência da gestão. Conforme CGU (2013), os órgãos públicos devem criar um serviço físico de informação ao cidadão (SIC). O SIC tem o objetivo de orientar os cidadãos sobre o acesso a informações, bem como, receber requerimentos e informar sobre o andamento deles.

Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e documental, abordando questões sobre a LAI. Foram utilizadas publicações disponíveis em *websites* do Governo Federal e publicações elaboradas e publicadas pela CGU. Configura-se também como descritiva, pois procurou a frequência com que a LAI ocorre no universo estudado com alguns esforços explicativos, buscando descrever, ocasionalmente numa perspectiva comparada, o emprego da transparência como princípio de gestão. Utilizou-se o método quantitativo para enumerar e explicar os dados obtidos.

O universo da pesquisa concentrou-se na Região Metropolitana do Recife (RMR), também conhecida como Grande Recife, pelo fato da mesma possuir a maior parte da população estadual, além de concentrar aproximadamente 65% do PIB estadual. A RMR é composta por 14 municípios, a saber: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife (Capital) e São Lourenço da Mata. O município de Goiana foi desconsiderado no estudo por não compor a população estudada no referido período.

Como instrumentos utilizados para o desenvolvimento do estudo, foram aplicados de forma presencial, em cada um dos órgãos municipais, questionários compostos com dez questões fechadas, sendo um questionário para cada Controladoria Geral Municipal.

As questões constantes do questionário são: i) em adequação a Lei 12.527/2011, o município possui um portal de transparência? ii) o município possui um órgão de controladoria? Há uma equipe específica para tratar do acesso à informação? iii) em que ano o município regulamentou o direito de acesso à informação? iv) o município possui serviço de acesso à informação para os cidadãos? v) além da internet, de que forma a população pode solicitar o acesso à informação? vi) com que frequência são solicitadas informações por parte da população? vii) os profissionais da contabilidade e/ou controladoria municipal têm conhecimento acerca do Programa Brasil Transparente da CGU? viii) você acompanha o portal de transparência do seu município? ix) em sua opinião, como pode ser classificado o nível de transparência no seu município? x) você acredita que a transparência e o controle na gestão pública são fundamentais para uma gestão pública de qualidade?

Dentre os profissionais que responderam aos questionários, estão os controladores municipais, mas, dada a impossibilidade de alguns, consequentemente foram respondidos por auditores, analistas de controle interno, ouvidores ou secretários de governos. Também, realizou-se concomitantemente o acesso aos portais de transparências dos municípios investigados. Para este estudo, foi utilizado o Índice de Transparência Municipal (ITM), divulgado anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).

Resultados

A CGU criou o programa Brasil Transparente visando auxiliar os governos de Estados e Municípios a implementar as medidas de governo transparente que estão incorporadas à LAI com o objetivo é unir esforços, aumentando a transparência pública. De acordo com a CGU (2015), que desenvolve a Escala Brasil Transparente (EBT), dos 14 municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife, apenas 2 deles apresentaram resultados satisfatórios no quesito desempenho da transparência.

Já, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), em TCE (2015), que analisa o nível de transparência dos municípios por meio do Índice de Transparência Municipal (ITM) e se baseia nas informações disponibilizadas por cada prefeitura, no momento da avaliação, constava em seu sítio eletrônico que, dos 14 municípios aqui observados, apenas 1

apresentava o nível de transparência desejado, enquanto os outros foram classificados como moderado, insuficiente e crítico, de acordo com quadro 1.

Município	Nível de Transparência
ABREU E LIMA	Crítico
ARAÇOIABA	Crítico
CABO DE STO. AGOSTINHO	Moderado
CAMARAGIBE	Crítico
IGARASSU	Insuficiente
ILHA DE ITAMARACÁ	Crítico
IPOJUCA	Moderado
ITAPISSUMA	Insuficiente
JABOATÃO DOS GUARARAPES	Insuficiente
MORENO	Moderado
OLINDA	Insuficiente
PAULISTA	Crítico
RECIFE	Desejado
SÃO LOURENÇO DA MATA	Insuficiente

Quadro 1 – Nível de Transparência dos Municípios da RMR baseado no ranking TCE/PE
Fonte: Elaboração Própria

Conforme o quadro 1, observa-se que aproximadamente 70% dos municípios da Região Metropolitana do Recife não têm apresentado desempenhos satisfatórios, visto que os níveis de transparência da maioria estão entre crítico e insuficiente. O fato de manter um portal online não assegura o acesso à informação para a população, pois muitas vezes os municípios só o fazem por uma questão legal.

Ainda com base no quadro 1 apresentado, entende-se que deve ocorrer melhorias urgentes em relação à otimização dos sistemas de informação que muitas vezes apresentam constantes falhas e erros, dificultando assim o acesso à informação. Outras medidas também devem ser tomadas por parte dos gestores e dos profissionais ligados as controladorias municipais para sanar tais problemas, a fim de que seja atingido ao menos o nível desejado de transparência, garantindo, assim, a divulgação de informações acessíveis à população.

Nos resultados foram identificados três municípios que não forneceram nenhum tipo de informação. No entanto, a grande maioria dos municípios da Região Metropolitana do Recife que cumprem a lei no que diz respeito à transparência, apresentam sistemas com erros e falhas, dificultando assim qualquer tipo de acesso às informações que são divulgadas.

Em contraponto ao quadro anterior, a figura 3 demonstra a opinião dos profissionais das controladorias dos municípios envolvidos neste estudo acerca do nível de transparência. Constatou-se que as opiniões obtidas nos questionários são antagônicas às informações divulgadas pelo TCE/PE (2015), pois, segundo os profissionais que responderam aos questionários, foram atribuídos os níveis “bom”, “ótimo” e/ou “excelente” a quase 80% dos municípios no quesito nível de transparência.

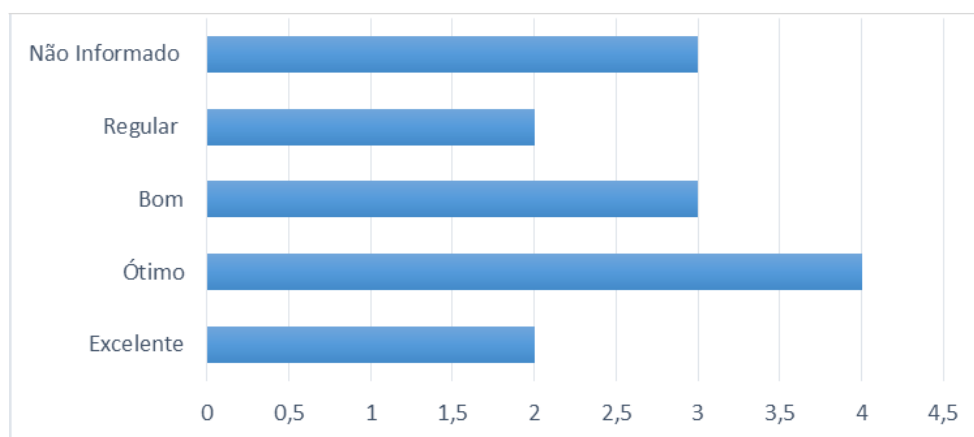


Figura 3 – Avaliação do nível de transparência segundo os entrevistados.
Fonte: Elaboração Própria

A figura 3 foi construída a partir das respostas coletadas por meio dos questionários aplicados aos profissionais responsáveis pelas controladorias municipais da RMR. Consideraram-se as opiniões desses profissionais quanto ao nível de transparência dos municípios analisados numa escala de 0 a 5.

Conclusão

Este estudo teve como objetivo analisar o nível de transparência nos municípios da Região Metropolitana do Recife e investigar se ocorre o devido cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

Uma das formas de atender aos mecanismos de transparência exigidos pela LAI é por meio divulgação de informações em sites institucionais, observando-se os diversos dispositivos legais que determinam que as informações devem ser divulgadas e como deverá ser realizada tal divulgação. A Lei da Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação e as determinações da CGU são exemplos de dispositivos que buscam aumentar a transparência e acesso à informação para os cidadãos.

Nos municípios observados neste estudo, evidenciou-se que a maior parte deles cumpre parcialmente e/ou de maneira incompleta a Lei de Acesso à Informação. Assim, os resultados encontrados indicam que as informações disponibilizadas nos portais de transparência não são suficientes, compreensíveis e úteis para que se possa aferir a transparência da gestão de recursos públicos por parte da sociedade.

Constatou-se, também, no quesito transparência da informação, que as informações disponibilizadas pelos municípios envolvidos neste estudo, em sua grande maioria, são insuficientes, pois não oferecem meios acessíveis para que a população exerça de fato o controle social.

Desse modo, denota-se que os municípios pesquisados apresentam baixo ou, em alguns casos, nenhum cumprimento efetivo dos requisitos mínimos das novas regras do direito de acesso à informação pública. Isto demanda do gestor público maior comprometimento, com um novo olhar da administração pública para alcance do princípio da transparência e, conseqüentemente, o controle social, utilizando-se inclusive da cooperação com os demais Entes Federativos, especialmente à União, quando se fizer necessário.

Observou-se ainda neste estudo, por meio das pesquisas e da coleta de dados realizadas, que parte considerável dos municípios analisados não informou se há uma lei específica que regulamenta a LAI no âmbito municipal e há, ainda, aqueles que afirmam que não há sequer uma lei própria para regulamentar a LAI.

Dessa forma, a maioria dos municípios pesquisados apresenta deficiência quanto ao nível de transparência de suas informações contábeis, seja por informações incompletas ou ausentes. Há muito que se melhorar para que a Lei de Acesso à Informação venha a se cumprir de fato nos municípios aqui observados, pois não basta simplesmente manter uma página virtual com informações expostas, essas informações precisam ser compreensíveis pela população, de modo que haja um efetivo controle social.

Referências

ALÓ, Cláudia Cappelli; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BERTAZZI, Danilo Marasca. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. In: ARTICLE 19. **Lei de acesso à informação: dilemas da implantação**. 2011. p. 25-39.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n.º 2900, 10 de jun. de 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 14 ago. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

CGU. Controladoria Geral da União. Cartilha de Acesso à Informação Pública. **Uma introdução a Lei**, n. 12.527, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf> Acesso em: 12 ago. 2020.

CGU. Controladoria Geral da União, Controladoria-Geral. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013.

CGU. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. 2015. Disponível em: Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 14 ago. 2020.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Especialização em orçamento público, Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília, 2010.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. **Lei de Acesso as Informações Públicas**. Disponível em: <http://leideacesso.cnm.org.br/>. Acesso: 12 dez. 2020.

GRAU, Nuria Cubil. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSERPEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cubill (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Fundap, 2006. p. 263-322.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública. **Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, v. 5, n. 1, 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de finanças públicas, Brasília**, v. 8, p. 5-40, 2007.

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

MATIAS-PEREIRA, J. (2012). **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, 2014.

MOTA JUNIOR, João Francisco da. **A falta de regulamentação da lei de acesso à informação pelos municípios: fator impeditivo à garantia do direito à informação e à formação da cidadania participativa**. Brasília: IDP /EDB, 2015. 160f. Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público- IDP

ROCHA, Jadir Silva. **O controle social da administração pública no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36217/o-controle-social-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 09 agosto de 2020.

SILVA, Abinair Bernardes da. **Transparência do controle externo da gestão pública municipal brasileira: uma análise da aderência à legislação brasileira**. Recife, 2015. 188 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis – PPGCC, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

TCE/PE. Tribunal de Contas de Pernambuco. **Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco**. 2015. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/indicedetransparencia/>. Acesso em: 18 set. 2020.

TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

Como citar este artigo (Formato ABNT):

SOUZA JUNIOR, Paulo de Tasso de; CEOLIN, Alessandra Carla; SILVA, Talita Roberta Vasconcelos da; CELESTINO, Michelle Lima; ALMEIDA, Nilson Braga de; CARVALHO, Rafael Rodrigues. Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação em Municípios. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, Fevereiro/2021, vol.15, n.54, p. 775-792. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 20/12/2020.

Aceito: 25/01/2021.