



# **A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONFORME A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA**

**Fernando César Lenzi<sup>1</sup>**

**Clóvis Reis<sup>2</sup>**

**Eduardo Beeck Garozzi<sup>3</sup>**

**Christian Falaster<sup>4</sup>**

## **Resumo**

Com o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), o princípio constitucional da transparência na administração pública ganha maior transcendência no Brasil. A norma regula a publicidade dos atos administrativos, demandando uma série de medidas para a divulgação de licitações, contratos, concessões, licenças, autorizações, lançamentos tributários, entre outros dados de interesse público. Neste contexto, o presente trabalho busca compreender o acesso à informação nos municípios de Santa Catarina e a adequação das ações aos dispositivos legais a partir da coleta de dados nos sítios eletrônicos das prefeituras. A pesquisa constata o

---

*Recebimento: 5/10/2015 • Aceite: 8/4/2016*

<sup>1</sup> Doutor em Administração. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, SC. E-mail: lenzisc@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Comunicação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB - Universidade Regional de Blumenau. Blumenau - SC, Brasil. E-mail: professorclovisreis@gmail.com

<sup>3</sup> Bacharel em Administração pela UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, SC. E-mail: lenzi@univali.br

<sup>4</sup> Mestre em Administração pela UNINOVE - Universidade Nove de Julho. São Paulo - SP, Brasil. E-mail: christianfalaster@gmail.com

---

atendimento parcial à legislação e confirma os desafios para a consolidação da transparência na gestão pública.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Gestão Pública, Transparência; Lei de Acesso à Informação; Santa Catarina

## **TRANSPARENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION ACCORDING TO THE BRAZILIAN LAWS OF INFORMATION ACCESS ACROSS THE CITIES OF SANTA CATARINA**

### **Abstract**

Due to new information access laws in Brazilian constitution, the principles of public administration transparency and accountability have now greater transcendence in Brazil. The new norms regulate disclosure of public administration actions, demanding a new series of measures to disclose procurements, contracts, concessions, licenses, permits, and taxes. Hence, this article is intended to investigate information access devices implemented by the cities of Santa Catarina state and the adequacy of their actions to the legal provisions, through data collected at their accountability websites. The results disclose that most cities only attend in part to the institutional demands, these results imply the challenge to the consolidation of transparency on Brazilian public administration.

**Keywords:** Public Administration; Public Management; Transparency; Access to Information Act; Santa Catarina

## Introdução

A partir da década de 1990, a administração pública na América Latina atravessou um período de transformações. A implementação das diretrizes definidas através do Consenso de Washington, realizado em novembro de 1989, conduziu às medidas de ajuste estrutural e às reformas de mercado que caracterizaram a região nos últimos anos (KORZENIEWICZ; SMITH, 2000). Tais encaminhamentos visaram a uma reforma administrativa e a uma definição de políticas econômicas reformistas a serem seguidas pelos países membros, sob as quais se estabeleceram os principais pilares e metas da gestão pública.

Dentre os objetivos do Consenso de Washington para os países latino-americanos, se encontravam: controle do déficit fiscal; cortes de gastos públicos; reforma tributária; administração das taxas de juros; administração da taxa de câmbio; política comercial de abertura do mercado e liberação de importações; liberdade para entrada de investimentos externos; privatizações das empresas estatais; desregulamentação da economia, inclusive com a implantação de normas trabalhistas; garantia dos direitos de propriedade, inclusive propriedade industrial e intelectual. Acima de tudo, com estas medidas buscou-se uma associação à hegemonia dos ideais neoliberais dos países membros (SANTOS, 2006; VILAS, 2004).

É com base neste histórico que a administração pública se orientou no Brasil a partir da década de 1990 até se firmar em seu patamar atual. Analisando os principais tópicos do Consenso de Washington, é possível perceber alguns norteadores para a gestão pública brasileira (KORZENIEWICZ; SMITH, 2000), tais como o controle da inflação, do desemprego e do endividamento do setor público interna e externamente. A partir da implantação do Plano Real, os diversos períodos de crise econômica e social enfrentados nas décadas anteriores parecem ter amenizado, caminhando assim a nação para a estabilização de seu sistema econômico (FILHO, 1999).

A implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir do ano 2000 levou os agentes públicos a dispor de mecanismos que garantam a observância de uma nova realidade, na qual os processos deixam de ser instrumentos para a circulação de papéis para se transformarem em meios de aprendizagem organizacional, bem como meios de controle e fiscalização a serviço da sociedade (DE MASCARENHAS et al., 2005). A referida lei veio a implantar de forma efetiva a diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, promovendo

o princípio de uma gestão de qualidade ao alcance da população (NASCIMENTO, 2006).

Tendo em vista o processo constante de evolução da democracia brasileira, pode-se verificar nos tempos atuais o maior grau de consciência e preocupação da população com questões relacionadas à administração pública. O que no passado era motivo de aversão popular e completa incredibilidade sobre sua eficiência, hoje passa a ser alvo de cobrança e interesse público de forma ativa. Questões como a arrecadação tributária, a destinação das verbas, a execução de projetos e obras, o planejamento dos governos para questões relacionadas à saúde, educação, infraestrutura, entre diversas outras áreas, ganham o dia-a-dia do cidadão.

Um avanço importante nesta direção foi a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Referido diploma traz os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir os preceitos constitucionais de transparência na gestão pública. A partir daí, surge a necessidade do atendimento ao princípio constitucional de publicidade dos atos da administração pública, que devem garantir ao cidadão a transparência das atividades públicas, através de ferramentas de fácil acesso e entendimento do público em geral, seja por divulgação nos meios de comunicação oficial e particular, seja pelo fornecimento de dados de interesse geral ou individual, quando requeridos nos órgãos ou entidades públicas (PAZZAGLINI FILHO, 2003).

A transparência na gestão pública inclui a divulgação de questões que são do interesse geral como regulamentos, programas, planos, atos administrativos (de administração, permissão, licença, autorização, aprovação, dispensa, homologação, visto, lançamento tributário, etc.), licitações, contratos administrativos (de obras públicas, de prestação de serviços, de fornecimento de coisas móveis, de concessão de obras, serviços e de uso de bem público etc.), entre outras informações constantes de seus arquivos.

Nesse contexto, o presente trabalho busca compreender o enquadramento dos municípios de Santa Catarina quanto ao cumprimento das principais leis referentes à transparência dos serviços públicos. Com base na legislação vigente, em especial a Lei de Acesso à Informação, verifica-se como as prefeituras estão aplicando o princípio da publicidade aos atos administrativos. Em concreto, identifica-se o nível de adequação do conteúdo dos portais de transparência aos dispositivos previstos na legislação.

## Fundamentação teórica

A transparência surge como ferramenta na gestão pública a partir do final da década de 1980, influenciada por diversos tratados, convenções e declarações internacionais firmadas pelo Brasil, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Diversos organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) reconhecem a transparência das atividades do setor público como direito fundamental da população, sendo adotada atualmente em cerca de 90 países do mundo todo (KUMAR, 2006).

O acesso à informação pública, além de um direito fundamental, é uma importante ferramenta para o combate à corrupção e para o fortalecimento do processo democrático, aumentando a participação popular e o controle social das ações governamentais e, conseqüentemente, elevando a qualidade das atividades e projetos desenvolvidos pelo setor público (ESCALERAS et al., 2010).

A Constituição Federal de 1988 trata da matéria inicialmente em seu Art. 5º, segundo o qual 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. O Art. 37, § 3º, inciso II, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o qual trata sobre disposições gerais da administração pública, garante ainda o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Por fim, o Art. 216, § 2º, que trata da Cultura em sua Seção II, diz que cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitarem.

Mais recentemente, a legislação de maior impacto na administração pública brasileira foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que dispõe sobre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Para Dalmonech et al. (2011), o propósito desta lei é estabelecer simetria informacional, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e desta maneira estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas para equilibrar as contas públicas.

De forma prática, a Lei de Responsabilidade Fiscal faz parte do plano de reforma do Estado brasileiro e leva ao gestor público uma série de normas técnicas e padrões contábeis a serem observados, com objetivo de garantir uma segurança jurídica às ações do ente público. Ela enfatiza a realização de ações planejadas e transparentes por parte dos gestores públicos, sujeitas à apreciação e aprovação do Poder Legislativo, tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Conforme Nascimento (2006, p.177), “o que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público”.

Para Rosa e Guizzo (2001), a LRF tem como objetivo vincular políticas públicas de forma absoluta a previsões orçamentárias, coibindo transgressões com a previsão de sanções graves. Apenas com a prática de técnicas modernas e responsáveis de gestão é possível a prestação de serviços públicos de qualidade, equilibrados e viáveis ao Estado brasileiro.

Assim, percebe-se a relação clara entre a responsabilidade fiscal, as normas e padrões técnicos orçamentários e contábeis adotados e a necessidade de garantir ações de transparência a respeito das contas públicas. É preciso que a matéria prevista pela lei, como os planos, orçamentos, prestações de contas, entre outros, estejam disponíveis ao público, dando assim legitimidade a eles, podendo ser consultados de forma acessível por qualquer um dos poderes do Estado, em qualquer nível e pela população em geral.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz dois artigos em seu texto a respeito da transparência, na Seção 1 de seu Capítulo IX, posteriormente acrescidos de dispositivos da [Lei Complementar nº 131, de 2009](#). De acordo com Dalmonech et al. (2011), um dos principais objetivos desta lei é promover a transparência da gestão pública, tendo como premissas básicas o planejamento, controle, transparência e responsabilização. Seu Art. 48 trata das matérias às quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Em seguida, o Art. 49 estabelece a obrigatoriedade da disponibilização do material pelo Poder Executivo durante todo seu exercício e dá outras providências:

Em maio de 2009, a Lei Complementar nº 131 acrescenta outros dispositivos ao Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em

específico, o item II é de grande impacto na administração pública, pois determina a disponibilização das informações referentes à execução orçamentária ao público em meios eletrônicos, de forma detalhada e específica, até um dia após o respectivo registro contábil no sistema, o qual se realiza no momento do seu fato gerador, independentemente do pagamento.

O Decreto nº 7.185/2010 é responsável por regulamentar, além do item II, o item III do Art. 48, que diz respeito ao padrão mínimo de qualidade do sistema integrado a ser adotado para a disponibilização das informações. O objetivo é garantir que as informações sejam disponibilizadas em portais de transparência que possuam padrões tecnológicos capazes de garantir a credibilidade e a integridade das informações, além de um acesso e uma apresentação prática e de forma simples ao público, sem a necessidade da realização de cadastros, entre outras burocracias.

O Art. 48-A complementa o item II do Art. 48, especificando as informações referentes às despesas e receitas que deverão ser disponibilizadas. Lei Complementar acrescenta ainda os artigos 73-A, 73-B e 73-C, os quais têm como objetivo garantir o cumprimento da lei, prevendo prazos para sua implantação e sanções no caso do seu não cumprimento.

A mais recente legislação acerca da transparência na gestão pública, que abrange todos os poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo), bem como todos os níveis de administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), é a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, LAI). É disposta em seis capítulos e trata basicamente de regulamentar as previsões do [inciso XXXIII do Art. 5º](#); do [inciso II do § 3º do Art. 37](#); e do [§ 2º do Art. 216 da Constituição Federal](#). De modo geral, todos tratam de garantir o direito de acesso às informações produzidas pelo governo, bem como o dever de prestá-las de forma prática, eficiente, clara e transparente por parte dos órgãos públicos, incluindo autarquias e empresas privadas que contratam com o setor público. Para Filgueiras e Aranha (2011), esta lei tem como objetivo ampliar a base de informação disponível ao cidadão para julgar a ação dos agentes públicos.

Em seu Capítulo I, a LAI estabelece claramente as diretrizes sob as quais está pautada a lei (os princípios básicos da administração pública e o direito fundamental de acesso à informação). O Capítulo II trata do conteúdo que deve ser disponibilizado, quais informações devem constar para pesquisa pública e a forma como devem ser divulgadas. Este capítulo estabelece também a Internet como meio

eletrônico padrão, através de sítios oficiais para a divulgação das informações em todos os municípios acima de 10 mil habitantes. Além disso, a legislação determina os pré-requisitos que os sítios deverão cumprir para garantir o acesso, a segurança e a autenticidade das informações, como os seus formatos, estruturas, ferramentas disponíveis, entre outras medidas.

O Capítulo III trata de todo o procedimento para solicitação de acesso a informação, como apresentação do pedido, onde realizá-lo, para quem, por quais meios, onde o dado pode ser encontrado, os prazos para resposta e o atendimento ou não ao pedido. O Capítulo IV trata das restrições de acesso à informação, como no caso de dados confidenciais. O Capítulo V estabelece as sanções aplicadas ao agente público que lesar a transparência pública. Por fim, o Capítulo VI traz as Disposições Finais e Transitórias, das quais cabe destacar a instituição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, com a função de julgar o indeferimento de pedidos em segunda instância, entre outras atribuições.

A partir de 16 de maio de 2012, o [Decreto nº 7.724](#), que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, estabeleceu os padrões mínimos a serem seguidos pelos portais de transparência, com relação às informações e aos conteúdos a serem disponibilizados.

## Metodologia

A abordagem utilizada para esta pesquisa é do tipo quantitativa e descritiva. A investigação apresenta referido tipo de abordagem porque realiza a descrição do assunto abordado, através da análise e da apresentação de dados (RICHARDSON, 2008; VERGARA 2000). Por sua vez, caracteriza-se ainda como quantitativa por se utilizar de técnicas estatísticas para apresentar seus resultados, através da mensuração de dados e a sua respectiva análise (COLLIS; HUSSEY, 2005). Além disso, não procura qualificar os dados, limitando-se apenas à apreciação estatística.

A coleta dos dados é realizada através de pesquisa documental, levantando informações secundárias, através de relatórios disponibilizados pelos órgãos públicos em seus respectivos sítios da internet. Os dados foram coletados no mês de março de 2013, entre os dias 1º e 31. Na coleta desses dados, é utilizada uma tabela de atendimento aos quesitos do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, e especifica os itens que devem constar nos portais de transparência dos municípios.

O público-alvo da pesquisa são os 27 municípios de Santa Catarina com população superior a 50 mil habitantes. A amostra observada é caracterizada como censitária, pois foram analisados todos os municípios que se enquadram nas categorias entre 50 mil e 100 mil habitantes e mais de 100 mil habitantes.

Para a realização da pesquisa e do levantamento de dados, observa-se o seguinte itinerário:

1) Identificação dos municípios catarinenses e respectiva segmentação demográfica, de acordo com os grupos populacionais estabelecidos para o cumprimento da lei (acima de 100 mil habitantes e entre 50 mil e 100 mil habitantes).

2) Levantamento dos endereços eletrônicos e identificação dos seguintes elementos nos respectivos portais:

a) Banner de acesso ao conteúdo da Lei de Acesso à Informação constante na página inicial (a página inicial do site contém um banner ou um link que redirecione a uma sessão exclusiva para a divulgação de todo o conteúdo da Lei de Acesso à Informação?).

b) Barra de identificação do governo federal e redirecionamento ao Portal Brasil e ao site principal sobre a Lei de Acesso à Informação (a página contém um link de redirecionamento direto ao site oficial do Portal Brasil, bem como ao site oficial a respeito da Lei de Acesso à Informação?).

c) Contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do Art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011 (a página contém informações de contato do órgão ou cargo responsável por administrar a disponibilização, manutenção e controle das informações referentes à Lei de Acesso à Informação?).

d) Telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (serviços oferecidos para o fornecimento de informações solicitadas pela população em geral).

e) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (seção específica, esclarecendo as dúvidas mais frequentes da sociedade).

3) Coleta de dados a partir dos sítios eletrônicos, subdividindo as informações nos seguintes grupos:

a) Informações gerais: estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereços e telefones das unidades, horários de atendimento ao público.

b) Ações e programas: projetos, ações, obras e atividades, indicação das unidades responsáveis, metas e resultados, indicadores de resultado e impacto.

c) Licitações: licitações realizadas e em andamento, editais, anexos e resultados, contratos firmados e notas de empenho emitidas;

d) Execução orçamentária: repasses e transferência de recursos financeiros, receitas (o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários), despesas (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 ainda a remuneração e o subsídio recebido por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada;

4) Classificação dos resultados de acordo com os seguintes critérios:

- Atende: no caso de atender todos os dispositivos previstos em lei sobre a matéria.

- Atende parcialmente: no caso de atender de forma incompleta ou inapropriada os dispositivos previstos em lei sobre a matéria.

- Não atende: no caso do não atendimento aos dispositivos previstos em lei sobre a matéria.

## Apresentação e análise dos resultados

A análise dos resultados da pesquisa constata que os municípios da amostra atendem majoritariamente os requisitos legais referentes às licitações, conforme pode ser visto no Quadro 1.

**Quadro 1:** Licitações

Item	50 - 100 mil habitantes			Mais de 100 mil habitantes		
	Atende	Atende parcialmente	Não atende	Atende	Atende parcialmente	Não atende
Licitações realizadas e em andamento	12	3	0	12	0	0
Editais	12	3	0	12	0	0
Anexos e resultados	11	3	1	12	0	0
Notas de contratos firmados e de empenho emitidas	11	2	2	12	0	0

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

Entretanto, verifica-se índice insatisfatório de atendimento à necessidade de divulgação das remunerações e vencimentos dos

servidores públicos no subgrupo da execução orçamentária, como se verifica no Quadro 2.

**Quadro 2:** Execução orçamentária

Item	50 - 100 mil habitantes			Mais de 100 mil habitantes		
	Atende	Atende parcialmente	Não atende	Atende	Atende parcialmente	Não atende
Repasse e transferência de recursos financeiros	12	2	1	12	0	0
Receitas	12	2	1	12	0	0
Despesas	12	2	1	12	0	0
Remuneração e subsídio recebido por ocupante de cargo	1	1	13	2	2	8

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

O resultado acima pode ser explicado em decorrência da [Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009](#), que já disciplinava as questões relacionadas à execução orçamentária e, conseqüentemente, aspectos vinculados aos processos licitatórios que originam certas despesas. Ambas as faixas populacionais de municípios tinham prazo até maio de 2010 e 2011, respectivamente, para atender a tais dispositivos, o que autoriza a conclusão de que já cumpriam a norma há algum tempo. Este resultado é positivo, porque existe uma relação objetiva entre a transparência e as performances de governo, cada vez mais utilizada em diferentes países para permitir a vigilância sobre as contas públicas (ESCALERAS et al., 2010).

Fatores que influenciam o estrito cumprimento destas questões são as sanções às quais os municípios estão sujeitos em caso de descumprimento da lei, incluindo sanções administrativas aos agentes públicos e multas tanto a pessoas físicas como jurídicas. A divulgação dos processos licitatórios é de extrema importância e interesse para a administração pública e as empresas com as quais contrata. Para coibir as atitudes indesejadas dos agentes do governo, são empregados mecanismos punitivos de controle, com raízes na teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976; LEVINTHAL, 1988). A falta de transparência nos processos licitatórios pode implicar na suspensão temporária em processos licitatórios, bem como o impedimento provisório de dois anos para contratar com a administração pública e até a declaração de idoneidade para participação em licitações e

contratos com a administração pública, até que ocorra o ressarcimento dos prejuízos ao órgão ou entidade pública.

O descumprimento das questões relacionadas à execução orçamentária acarreta sanções graves à gestão pública. Entre tais medidas, incluem-se o bloqueio às transferências voluntárias do governo, a paralisação de repasses financeiros do governo federal vinculados a diversos programas, obras, projetos, entre outros convênios com a União (com exceção do SUS).

Quanto aos vencimentos e remuneração dos servidores públicos, a divulgação não era prevista anteriormente. O tratamento da matéria está disciplinado exclusivamente na Lei de Acesso à Informação, o que explica o seu baixo índice de atendimento, inclusive por causar grande controvérsia entre aqueles que defendem o direito à privacidade destas informações. Para Chehab (2013), esta seção causa controvérsia, pois a própria lei define que as informações devem ser divulgadas com respeito à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem das pessoas, à liberdade e às garantias individuais. O autor indica como solução viável a divulgação dos salários sem a indicação direta do nome, mas apenas do cargo do servidor, como a melhor alternativa para garantir a liberdade de informação sem infringir os direitos individuais.

Outros indicadores que apresentam alto índice de atendimento em ambas as faixas populacionais pesquisadas, mesmo que parcialmente, foram as informações gerais (Quadro 3), e os programas e ações (Quadro 4).

### Quadro 3: Informações gerais

Item	50 - 100 mil habitantes			Mais de 100 mil habitantes		
	Atende	Atende parcialmente	Não atende	Atende	Atende parcialmente	Não atende
Estrutura organizacional	2	13	0	3	9	0
Competências	0	13	2	3	9	0
Legislação aplicável	2	13	0	3	9	0
Principais cargos e seus ocupantes	1	13	1	3	8	1
Endereços e telefones das unidades	0	15	0	6	6	0
Horários de atendimento ao público	0	5	10	3	3	6

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

Os programas e ações apresentam características diversas em sua forma de apresentação nos sítios eletrônicos. Muitos municípios já

informam tais dados no âmbito das execuções orçamentárias, subdividindo-as até estes níveis. Outros os apresentam em seções específicas de cada repartição, apresentando as respectivas ações e programas de cada uma delas. Além destas formas de divulgação, uma boa parcela de municípios apresenta estas informações apenas na qualidade de notícias, de forma dispersa pelo sítio ou justamente na seção de notícias.

#### Quadro 4: Programas e ações

Item	50 - 100 mil habitantes			Mais de 100 mil habitantes		
	Atende	Atende parcialmente	Não atende	Atende	Atende parcialmente	Não atende
Programas	7	6	2	7	4	1
Ações, projetos, obras e atividades	7	7	1	7	4	1
Indicação das unidades responsáveis	9	5	1	7	4	1
Metas e resultados	0	2	13	2	4	6
Indicadores de resultado e impacto	0	2	13	2	2	8

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

Os municípios que apresentam as informações de forma mais completa e detalhada são os que as divulgam nas seções específicas sobre as secretarias. Não obstante, ainda não é representativo o número de municípios que apresenta estas informações acompanhadas de metas e resultados mensuráveis para acompanhamento público, e ainda menor a quantidade de municípios que apresenta indicadores de resultado e impacto para análise.

O resultado observado indica que, na prática, ainda não existe um padrão seguido na aplicação da transparência. Os portais são desenvolvidos por diferentes empresas, logo apresentam as informações em formatos diferentes ao público. Contudo, apesar de alguns municípios apresentarem seus portais de transparência em reforma ou através de links indiretos (fora da página inicial), nenhum deles deixa de executar ações relacionadas à transparência, apresentando ao menos os itens sobre licitações e execução orçamentária.

De fato, os municípios vêm atendendo a grande parte dos requisitos da Lei de Acesso à Informação. No entanto, o nível de atendimento parcial ainda é expressivo em diversos itens, enquanto

outros são simplesmente negligenciados. O resultado coincide com o estudo de Moura et al. (2011), que situa em 50% o uso da governança eletrônica nos municípios.

Os maiores índices de atendimento parcial se encontram nas informações gerais e nos dados a respeito de programas e ações. A grande maioria destes itens apresentou atendimento parcial justamente por não incluir tais dados em seus portais de transparência, como disciplina a Lei de Acesso à Informação. A apresentação ocorre de forma dispersa. Muitos destes portais já existiam antes da LAI e não foram alterados ou adaptados mesmo depois de atingido o prazo para aplicação da lei.

Um fator importante que identifica a negligência ao atendimento de diversos dispositivos da Lei de Acesso à Informação é a inexistência de leis municipais específicas sobre o tema em grande parte dos municípios pesquisados. A maior parte deles, principalmente os municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, nem ao menos possui uma autoridade específica designada para a aplicação e monitoramento da lei, ou ao menos não a identifica ou fornece seu contato.

Os municípios que apresentaram maior índice de atendimento aos requisitos da lei foram os que se utilizaram de portais de transparência de elaboração própria, compilando o máximo de informações necessárias nestes setores. O município de Florianópolis foi o único que apresentou uma adequação de 100% à Lei de Acesso à Informação, por se utilizar de um portal próprio muito similar aos já empregados por órgãos da União. Grande parte deles como, por exemplo, os sítios eletrônicos dos Ministérios, mantêm seções específicas, inclusive intituladas como “Acesso à Informação”, nas quais atendem a todos os seus dispositivos.

As informações sobre licitações e execução orçamentária já estavam adaptadas perfeitamente à LAI, em grande parte já sendo aplicada anteriormente. O grande foco dos portais de transparência existentes gira em torno destes itens unicamente, negligenciando as outras exigências.

Outro item importante a ser ressaltado é a aplicação do serviço de informação ao contribuinte nos municípios pesquisados, um instrumento de contato direto entre o cidadão e a administração pública que na prática também era aplicado anteriormente. Talvez pela inviabilidade da criação de um novo setor unicamente destinado a tal atividade, em grande parte dos municípios este item acaba não possuindo um padrão de apresentação, intitulado de diversas formas e se apresentando em diferentes setores dos sítios. Porém, mantêm a

função fundamental, que é o esclarecimento de dúvidas ao cidadão e a prestação de informações, oferecendo um meio de contato por meio eletrônico e um por meio telefônico.

Após a observação dos sítios e dos resultados da pesquisa, é possível concluir que a imensa maioria dos portais de transparência apresentados pelos municípios em ambas as faixas populacionais não está compatível de forma satisfatória com a Lei de Acesso à Informação. A análise dos dados constata que os municípios com população superior a 100 mil habitantes atende de forma mais abrangente os dispositivos legais, em relação à faixa populacional inferior, o que não altera o fato de que grande parte deles ainda não possui legislação específica sobre o tema nem cargos exclusivos para aplicação e monitoramento de tais atividades.

A constatação coincide novamente com o estudo de Moura et al. (2011), no que se refere aos municípios maiores e mais desenvolvidos apresentarem um uso maior da governança eletrônica que aqueles que apresentam menor população e desenvolvimento. É possível ainda concluir que apenas uma parte dos dispositivos da lei consta na maior parte dos portais de transparência já utilizados pelos municípios. Sem embargo, estes não apresentam atualizações e adaptações a fim de buscar melhores índices de adequação e atendimento aos pré-requisitos da legislação.

Desse modo, pode ser observado que grande parte dos municípios vem adotando diversas medidas de transparência através de seus sítios eletrônicos, principalmente entre aqueles com população superior a 100 mil habitantes. No entanto, muitas ações de transparência não vêm sendo compatíveis com a Lei de Acesso à Informação, deixando de manter uma relação com o cidadão de forma clara, objetiva e efetiva, conforme pode ser visto no Quadro 5.

**Quadro 5: Dispositivos**

Item	50 - 100 mil habitantes			Mais de 100 mil habitantes		
	Atende	Atende parcialmente	Não atende	Atende	Atende parcialmente	Não atende
Banner de acesso ao conteúdo da Lei de Acesso à Informação	12	3	0	11	1	0
Barra de identificação do Governo Federal com ferramenta de redirecionamento ao Portal Brasil e ao site principal sobre a Lei de Acesso à Informação	2	1	12	3	1	8
Contato da autoridade de monitoramento	2	0	13	7	0	5
Telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	2	10	3	6	3	3
Respostas e perguntas mais frequentes da sociedade	0	1	14	2	1	9

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

Algumas deficiências podem ser observadas claramente, porém apresentam soluções simples, enquanto outros problemas são de resolução mais complexa. A seguir, destacam-se os itens que apresentaram pior índice de atendimento e o que pode ser feito a fim de adequá-los à Lei de Acesso à Informação.

**Banner da LAI**

Este é um item claro na Lei de Acesso à Informação e de fácil atendimento, o que evidencia a negligência de grande parte dos municípios em atender o disposto na legislação. Apresenta uma grande quantidade de não atendimentos, o que pode ser resolvido simplesmente acrescentando-se à página inicial dos sítios eletrônicos um link de redirecionamento ao Portal Brasil e outro de redirecionamento à Lei de Acesso à Informação. Existe inclusive um banner padrão que já é utilizado por alguns municípios e órgãos governamentais que redireciona aos sítios da União que tratam especificamente deste conteúdo.

**Autoridade de monitoramento**

Este item se apresenta mais deficiente nos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, enquanto aqueles com população superior a 100 mil habitantes apresentam equilíbrio entre atendimento e não atendimento.

Em grande parte dos municípios ocorre justamente pela falta de uma legislação municipal que verse sobre o assunto. Nenhuma autoridade é designada especificamente para monitorar as atividades de transparência dos municípios na maioria dos casos. Outros municípios talvez possuam encarregados pelo assunto, porém não os identificam em seus portais de transparência ou em nenhuma outra área de fácil identificação em seus sítios.

### **Perguntas mais frequentes**

Item de simples resolução, que vem apresentando baixíssimo índice de atendimento pela maioria dos municípios. A simples criação de um tópico a partir das dúvidas mais frequentes encaminhadas ao SIC ou por qualquer outro meio de comunicação com o cidadão resolveria esta questão e inclusive favoreceria estes setores, reduzindo o número de questionamentos e dúvidas repetidas.

### **Informações gerais**

Este é um requisito atendido em praticamente todos os municípios. Apenas os horários de atendimento dos órgãos públicos apresentam índice baixo. Porém, não se percebem grandes dificuldades em se incluir estas informações nos portais de transparência. O problema é a forma como se apresentam tais dados, geralmente de forma dispersa ou no mínimo descontraída, o que pode levar o cidadão a passar algum tempo até encontra-las nos sítios. Não há a necessidade de se duplicar estas informações, já que no geral se apresentam de forma bastante completa e satisfatória.

### **Ações e programas**

Este talvez seja um dos itens mais problemáticos a ser solucionado. Ambas as faixas populacionais dos municípios pesquisados apresentaram um bom índice de apresentação das ações, programas, projetos e obras desenvolvidos, bem como as unidades responsáveis por cada uma delas. Embora não haja um padrão para apresentação das mesmas, muitos municípios incluem estes dados em suas execuções orçamentárias, apresentando o orçamento e o valor total das mesmas. Outros municípios apresentam as informações de forma dispersa através dos links de cada secretaria, muitas vezes apresentando os dados de forma incompleta.

No entanto, o que torna este item problemático é a questão da apresentação das metas, resultados e indicadores de impacto que vem

sendo pouquíssimo atendido. Na faixa populacional entre 50 mil e 100 mil habitantes, nenhum dos municípios apresenta estas informações de forma completa em seus portais de transparência. Na faixa acima de 100 mil habitantes, apenas uma pequena minoria atendeu a tal requisito.

O que se observa é que mesmo divulgando os valores totais de despesas, custos ou repasses financeiros relacionados a cada programa, obra, projeto ou ação, a divulgação de indicadores mensuráveis para análise e acompanhamento vem sendo ignorada ou raramente divulgada. O resultado pode significar uma falta de planejamento dos projetos públicos e a falta de indicadores e estudos de impacto para a sua mensuração.

## **Remuneração e subsídios**

A divulgação da remuneração e subsídio recebido por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, foi introduzida mais recentemente à legislação. O dispositivo causa divergência entre os que interpretam a medida como sendo uma questão imprescindível à prática da transparência na gestão pública e os que a encaram como algo invasivo à privacidade dos servidores públicos (CEHAB, 2013). O número de municípios que atendem a este item é muito pequeno e menor ainda os que atendem plenamente conforme as exigências da lei

Como mecanismo de defesa à privacidade dos servidores públicos e ao mesmo tempo buscando cumprir com a determinação, os municípios adotaram diversas formas de apresentação deste item. Alguns municípios apresentam uma tabela com a faixa de vencimentos para cada categoria e cargo separadamente de uma lista com o quadro funcional do município, conforme indica Cehab (2013). Relacionando ambas é possível identificar a faixa de vencimento em que se enquadra cada servidor. Entretanto, a medida deixa de atender plenamente a legislação, pois ignora os diversos complementos da folha de pagamento. Um dos municípios da amostra introduziu uma ferramenta de pesquisa para a qual é necessário que se identifique o servidor pelo nome completo para se ter acesso aos seus vencimentos.

## **Visão geral**

Sinteticamente, são pontuadas a seguir as principais questões esclarecidas através da presente investigação:

a) Todo município pesquisado apresenta um portal para divulgação das suas ações de transparência.

b) Os municípios com população superior a 100 mil habitantes apresentam índice consideravelmente superior de atendimento aos requisitos da Lei de Acesso à Informação, se comparados com aqueles que têm entre 50 mil e 100 mil habitantes.

c) Os principais índices de atendimento pleno à legislação são aqueles referentes às licitações e à execução orçamentária.

d) Os principais índices de não atendimento à legislação são aqueles referentes à apresentação de metas e resultados dos programas e ações, indicadores de impacto e resultado, apresentação dos vencimentos de forma individualizada e completa dos servidores, respostas a perguntas frequentes da sociedade, banner de identificação do governo federal e de redirecionamento à Lei de Acesso à Informação, e horários de atendimento ao público.

e) Os principais índices de atendimento parcial à legislação decorrem, em sua maioria, da forma de apresentação das informações, que se encontra dispersa no sítio e não em uma única seção, conforme orienta a lei, dificultando o processo de consulta do cidadão.

f) Um número expressivo de municípios não possui legislação específica que verse sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação, principalmente aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, e a maioria deles não apresenta a informação de contato de uma autoridade para tratar do tema.

g) O nível de adequação à Lei de Acesso à Informação ainda é baixo em grande parte dos municípios. A principal fonte de divulgação para suas ações de transparência são portais eletrônicos que existiam anteriormente e desconsideram diversos dispositivos da legislação atual.

## Considerações finais

No âmbito da administração pública, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) (LAI) é um diploma relativamente recente. A legislação obrigou os municípios a aplicar preceitos da governança eletrônica a fim de tornar a sua gestão mais transparente. Com a realização da presente pesquisa, constata-se que o nível de enquadramento dos municípios à LAI ainda é bastante moderado, o que confirma os desafios para a consolidação da transparência na gestão pública. Em suma, as descobertas da investigação corroboram o estudo de Moura et al., (2011), no qual os

autores definiram como moderada a média de utilização da governança eletrônica nos municípios de Santa Catarina.

No que se refere à governança eletrônica, na forma de portais de transparência, os níveis mantêm-se nos mesmos patamares. Diversos municípios encontram certa dificuldade, inviabilidade ou até mesmo resistência para aplicar os dispositivos da Lei de Acesso à Informação, especialmente nos caso de municípios menores. Pelo que se observa em outros órgãos federais e estaduais, trata-se de um processo de adequação paulatina, que gradativamente atingirá todos os níveis de governo.

A Lei de Acesso à Informação surgiu de forma a detalhar os procedimentos para obtenção de dados públicos de relevância para a sociedade que ainda não estavam previstos em legislação, de forma a buscar uma padronização para a prática e a evolução da transparência (ESCALERAS et al., 2010). Com o seu surgimento, diversas outras questões além das licitações e da execução orçamentária ganharam normatização específica para sua divulgação. A exemplo de outros processos que afetaram a administração pública, estima-se que as mudanças percorram diferentes etapas, até que num futuro próximo os municípios estejam adequados plenamente aos novos dispositivos legais.

Na prática, a maioria dos municípios atende os princípios da transparência da gestão pública de forma satisfatória. O não atendimento restringe-se a questões pontuais, dentre os 24 itens analisados. Aspectos como metas e resultados dos programas e ações, indicadores de impacto e resultado, apresentação dos vencimentos dos servidores, respostas a perguntas frequentes da sociedade, banner de identificação do governo federal e de redirecionamento à Lei de Acesso à Informação e horários de atendimento ao público, são questões novas incluídas no regramento legal do país. Portanto, compreende-se por que algumas prefeituras ainda estão se adaptando à implementação de tais medidas.

As limitações da presente pesquisa se referem às características da amostra. A investigação abarcou apenas os municípios com população superior a 50 mil habitantes e apenas no Estado de Santa Catarina, o que pode servir de motivação para a realização de trabalhos similares com outras faixas populacionais ou em outros estados do Brasil futuramente. Além disso, sugere-se a execução de novas pesquisas com os municípios da amostra, uma vez que diversos deles estão em processo de normatização interna da Lei de Acesso à Informação. Outro tema de investigação seria a análise da qualidade e da confiabilidade das informações prestadas nos portais de

transparência, iniciativa com potencial de trazer novas luzes ao estudo da matéria.

A título de conclusão, pode-se afirmar que os municípios de Santa Catarina seguem no caminho correto para uma gestão pública mais transparente. As prefeituras demonstram preocupação com a publicidade de seus atos e a pressão da sociedade influencia de forma positiva os rumos da administração. Neste contexto, acredita-se que a implantação definitiva da Lei de Acesso à Informação seja uma questão de tempo.

## Referências

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 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 15 out. 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=82&data=05/05/200>. Acesso em: 30set. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=28/05/2009>. Acesso em: 10 out. 2012.

CHEHAB, G. O acesso à informação e a divulgação de salários e proventos de empregados e servidores públicos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, v. 1, n. 48, p. 1, 2012.

COLLIS, J; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DE MOURA, G.; DALLABONA, L.; FANK, O.; DOS SANTOS, P.; VARELA, P. Análise das práticas de governança eletrônica de municípios do Estado de Santa Catarina. 2011. Anais: **EnAdi: ANPAD**, 2011.

ESCALERAS, M.; LIN, S.; REGISTER, C. Freedom of information acts and public sector corruption. **Public Choice, Leiden**, v. 145, n. 3-4, p. 435-460, 2010.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. Controlling corruption in frontline civil service: rules, discretionary power, and reforms in Brazil. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

FILHO, A. Adaptação estratégica ao processo de estabilização econômica decorrente do Plano Real: o caso do Sistema Financeiro BESC. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 9-21, 1999.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KORZENIEWICZ, R.; SMITH, W. Os Dois Eixos da Terceira Via na América Latina. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 39-82, 2000.

KUMAR, A. Using Courts to Enforce the Free Speech Provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights. **Chicago Journal of International Law**, Chicago, v. 7, n. 1, p. 351-364, 2006.

LEVINTHAL, D. A survey of agency models of organizations. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 9, n. 1, 1988.

NASCIMENTO, E. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DE MASCARENHAS, C.; CARVALHO, A.; DE MELO, F.; OLIVEIRA, E.; Modernização da gestão pública: da burocratização à inovação nos processos. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 7, n. 14, p. 1-21, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2003.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: Métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2008.

ROSA, A.; GUIZZO, A. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal – Conexões necessárias**. Florianópolis: Habitus, 2001.

SANTOS, C. **Introdução à gestão pública**. São Paulo. Saraiva, 2006.

VERGARA, S. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

VILAS, C. Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano. **Estudios Sociales**, v. 26, n. 1, p. 27-51, 2005.