

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

**OS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS FRENTE AO DEVER DE
TRANSPARÊNCIA: um estudo sobre a efetividade da Lei de Acesso à
Informação a partir do controle realizado pelo TCE/PE**

LÍVIA CECÍLIA DE OLIVEIRA ALMEIDA

CARUARU

2019

LÍVIA CECÍLIA DE OLIVEIRA ALMEIDA

**OS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS FRENTE AO DEVER DE
TRANSPARÊNCIA: um estudo sobre a efetividade da Lei de Acesso à
Informação a partir do controle realizado pelo TCE/PE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida- ASCES/UNITA,
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharela em Direito. Orientadora: Prof. Msc. Roberta
Cruz da Silva

CARUARU

2019

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof. Msc. Roberta Cruz da Silva

Primeiro Avaliador

Segundo Avaliador

RESUMO

Este artigo tem como objetivo versar sobre, os Municípios Pernambucanos frente ao dever de transparência, estudando a efetividade da Lei de Acesso à Informação, (LAI) a partir do controle realizado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco. Tem como problema de pesquisa identificar se os Municípios citados cumprem as exigências da LAI. A metodologia da pesquisa é descritiva, bibliográfica, documental e de abordagem qualitativa, pois, busca-se entender e descrever as possíveis mudanças nos municípios com a obrigatoriedade da lei mencionada, numa abordagem na legislação, o embasamento da pesquisa é teórico, o método é hipotético-dedutivo, que consiste na construção de conjecturas, ou seja, juízo ou opinião, baseada nas hipóteses, isto é, caso as hipóteses sejam verdadeiras as conjecturas também serão. Através das fontes utilizadas, de uma revisão da literatura pertinente ao campo de aplicação e necessidade da LAI para os municípios de uma forma geral. Como fontes foram utilizadas Doutrina, Artigos, Cartilhas do TCE/PE, dos dados do ITMPE Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos dos anos de 2015 até 2018 fornecidos pelo TCE/PE, entre outros aspectos obrigatórios por lei que serão demonstrados por meio de gráficos e melhor explicados e exemplificados na leitura a seguir. O trabalho foi desenvolvido mediante quatro seções detalhadas posteriormente por meio da introdução. Na conclusão da pesquisa, inicialmente, era que a hipótese não foi confirmada, porém houve uma surpreendente mudança e resultou portanto, que os municípios pernambucanos estão executando seu papel frente as exigências trazidas pela Lei de Acesso à Informação. Conseqüentemente, esse avanço em relação a transparência é um fator positivo pois somente através de uma administração pública transparente, eficaz e com o acesso à informação, os cidadãos poderão exercer uma democracia participativa em âmbito municipal.

Palavras-Chave: Dever de Transparência; Acesso à Informação; Municípios Pernambucanos; TCE/PE.

ABSTRACT

This article aims to address the municipalities of Pernambuco in face of the duty of transparency, studying the effectiveness of the Law on access to information (LAI), starting from the control carried out by the Court of Audit of Pernambuco. It has as a research problem to identify if the Municipalities mentioned comply with the requirements of LAI, since it is sought to understand and describe the possible changes in the municipalities with the obligatoriness of the mentioned law, within an approach in the legislation, the basis of the research is theoretical, the method is hypothetico-deductive, which consists in the construction of conjectures, in other words, a judgment or an opinion, based on hypotheses, which means that if the hypotheses are true, the conjectures will also be. Through the sources that have been used, a literature review relevant to the field of application and the importance of LAI to municipalities in general. The sources used were the Doctrine, Articles, Booklets of the the Court of Audit of Pernambuco, ITMPE data (Transparency Index of the Municipalities of Pernambuco), from 2015 to 2018, which were also provided by the Court of Audit of Pernambuco, besides other aspects required by law that will be demonstrated by graphics and better explained and exemplified in the following Reading. The work was developed through four sections, which will be detailed later in in the introduction section. Initially, It was concluded that the the hypothesis was not confirmed, but there was a surprising change that resulted in the fact that the municipalities of Pernambuco are performing their role in front of the demands brought by the Law on Access to Information. Consequently, this progress with regard to transparency is a positive factor because only through transparent, effective public administration and with the access to information, the citizens will be able to exercise a participatory democracy at the municipal level.

Keywords: Duty of Transparency; Access to information; Municipalities of Pernambuco; Court of Audit of Pernambuco.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A RELEVÂNCIA DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	8
2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A ACENTUADA IMPORTÂNCIA DOS SEUS FUNDAMENTOS PARA OS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS [APARTIR DO CONTROLE REALIZADO PELO TCE/PE].....	13
3 TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO E A (IN) OBSERVÂNCIA DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS: análise crítica dos dados no período 2015-2018.....	18
4 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E ITMPE DAS PREFEITURAS.....	22
CONCLUSÃO.....	29
REFERÊNCIAS.....	31

INTRODUÇÃO

As exigências no que concerne aos gastos públicos, se tornam evidentes no decorrer dos anos. O gestor tem que cumprir uma série de requisitos para uma correta aplicação dos recursos públicos. Diante de uma modernização e renovação tecnológica, mais freqüente no mundo, não mais se admite que sejamos vítimas de falhas, quer sejam administrativas, quer sejam de gestão. Para isso, entra em ação a Lei nº 12.527/11 a Lei de Acesso à Informação, ferramenta capaz de demonstrar, transparecer informações que ajudam a identificar as falhas, minimizando os erros por parte do gestor público. Por essa razão o artigo tem por finalidade tratar do tema, os Municípios Pernambucanos frente ao dever de transparência: um estudo sobre a efetividade da Lei de Acesso à Informação a partir do controle realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O trabalho pretende analisar as informações de transparência enviadas pelos Municípios diante das exigências da lei citada e atuando em um estudo com os dados fornecidos pelo controle externo do TCE/PE, ferramenta indispensável para a aplicação da Lei de Acesso à Informação e que irá controlar diretamente e ficará responsável pela viabilidade da transmissão dessa informação, além de tudo cobrará os seus resultados através de fiscalização dos órgãos obrigados por lei.

Tem aumentado consideravelmente, no setor público, a preocupação dos órgãos reguladores e orientadores de melhorar e cobrar mais desse setor, pois é através deles que se evidenciam os gastos, planos e metas para o bem público e quando se fala em público estamos tratando dos direitos coletivos.

É do interesse de todos, saber informações sobre o erário público. É dever da administração pública prestar contas dos seus gastos e evidenciá-los com total clareza à população. Neste sentido, a Lei de Acesso à Informação entra como instrumento essencial para fazer cumprir esses objetivos, atuando de forma clara e precisa, mostrando de forma abrangente se esses poderes estão atuando da forma legal exigida.

O presente estudo justifica-se pela necessidade de se estudar um assunto tão discutido e importante para as políticas públicas, e tem como problema de pesquisa o seguinte: Os Municípios Pernambucanos Cumprem as Exigências da Lei de Acesso à Informação? Para esse fim o método utilizado foi o hipotético-dedutivo.

As fontes utilizadas foram através de pesquisa bibliográfica, doutrina, artigos científicos, cartilhas do TCE-PE, Dados do site do TCE-PE, através do Índice de Transparência dos Municípios o ITMPE dos períodos de 2015 até 2018.

Este artigo foi desenvolvido através desta introdução e nas próximas quatro seções: a primeira inicialmente com o tema, Princípio da Publicidade e a Relevância do Dever de Transparência na Administração Pública, na seção dois retrata, a Lei de Acesso à Informação e a Acentuada Importância dos seus Fundamentos para os Municípios Pernambucanos [a partir do controle realizado pelo TCE/PE], na seção três expõe o Tribunal de Contas de Pernambuco e a (IN) Observância do Dever de Transparência nos Municípios: análise crítica dos dados no período 2015-2018 e por último na seção quatro tem os Critérios de Avaliação e o ITMPE das Prefeituras. E por fim, foi apresentada a conclusão.

1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A RELEVÂNCIA DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes, contudo, de seguir no estudo do princípio da publicidade e a relevância do dever de transparência, faz-se mister reportar que o princípio da publicidade será abordado inicialmente, pois não caberia analisar a efetividade da Lei de Acesso à Informação, sem esclarecer que o fundamento normativo da referida lei é a publicidade, conforme se observa do disposto em seu inc.I do art. 3º da referida, no qual a publicidade das informações públicas é adotada como regra e o sigilo como exceção.

Para além do disposto no *caput* do art. 37 da Carta Magna de 1988, que adota a publicidade como norma impositiva à Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas da federação, a presente lei reitera agora o dever de publicidade das informações públicas como direito fundamental, acentuando a obrigatoriedade de oferta das informações de modo objetivo, ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (SILVEIRA, 2019. p.03).

Os princípios, conforme direciona Ávila, estabelecem espécies precisas de comportamentos. Para o referido autor, apontam para um estado ideal de coisas, são normas e precisam ser compreendidos por aqueles que os manipulam, até mesmo como condição para que possam ser compreendidos pelos seus destinatários (2014 p.74).

Para o presente estudo, é fundamental a análise do princípio da publicidade, garantido constitucionalmente para divulgar os atos da Administração Pública, é ligado diretamente à informação, à transparência, bem como norteia o direcionamento correto que a divulgação dos atos da Administração Pública devem seguir. É por meio dele que vieram as primeiras exigências legais para que fosse possível atingir a efetividade das decisões no âmbito público, em relação à divulgação dos seus atos.

Pode-se destacar que o princípio da publicidade está fulcrado no dever de divulgar os atos administrativos, para que todos os indivíduos tenham acesso às informações de interesse coletivo e transparência na atuação da gestão pública. Tal princípio tem como escopo viabilizar a demonstração do desempenho das entidades públicas e garantir transparência, evitando erros, fraudes e irregularidades na gestão estatal. Atua em defesa dos interesses da coletividade, proibindo condutas sigilosas. Dessa maneira, caracteriza-se como uma medida para mostrar de forma clara a vontade da Administração Pública, através da divulgação do seu conteúdo para o conhecimento da população em geral (NUNES, 2019, p. 1).

Os princípios básicos da Administração Pública estão explícitos na Constituição Federal de 1988 no artigo 37, *caput*, e norteiam as diretrizes do gestor público, proporcionando uma segurança jurídica à população (NUNES, 2019, p.2).

Importante ressaltar, que o referido princípio engloba todas as funções da República, não estando limitado à divulgação oficial dos seus atos, mas a trazer ao conhecimento de todo o povo a conduta dos agentes públicos, o comportamento na tomada de decisões, tornando claro e compreensível publicamente, conforme defende Meirelles (2017, p. 89):

A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só no aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.

O artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988, estabelece com precisão os direitos que todos possuem de receber informações dos órgãos públicos, no prazo estabelecido em lei, sob pena de responsabilidade, observado o sigilo das que houver necessidade a fim de resguardar a segurança da sociedade e do Estado. Então, esses atos da Administração Pública são publicados para toda sociedade, pois é um direito constitucional assegurado, conforme estabelece o art. 37, §3º, inciso II, da Carta Magna de 1988:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observados o disposto no art.5º, X e XXXIII.

Para Di Pietro, há na Carta Federal de 1988, em seu artigo 5º, outros preceitos que confirmam ou restringem o princípio da publicidade. O inciso LX determina que a lei só possa restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem, como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública, ou que o assunto, se divulgado, possa ofender

a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público. Para a autora, o inciso LX deve ser combinado com o artigo 5º, X, que estabelecerem invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação, assim como os incisos XI e XII do artigo 5º protegem o direito à intimidade (2017, p.139).

O que a autora frisa é que pode ocorrer um conflito entre o direito individual ao sigilo, que protege a intimidade, e o outro direito individual como a liberdade de opinião e imprensa ou conflito entre a intimidade e um interesse público. E como solução para que não aconteça esse tipo de conflito é a observância das regras da necessidade, adequação e proporcionalidade, a medida deve trazer o mínimo de restrição ao titular do direito, devendo agir por meios menos onerosos, deve ser apropriada para a realização do interesse público, e deve ser proporcional em relação ao fim a atingir, para proteção da intimidade e do dever de sigilo, e nesses casos aplica-se a exceção e inaplicabilidade da regra da publicidade (DI PIETRO, 2017, p.139).

Ressalte-se, que o Princípio da Publicidade não é absoluto, entende-se que a dignidade e a intimidade das pessoas devem ser preservadas. As exceções ao Princípio abordado se justificam, como uma necessidade do próprio ordenamento jurídico se ajustar as mudanças da sociedade, que refletem necessariamente nas dimensões do indivíduo e da própria sociedade no seu inter-relacionamento [...] “analisa os domínios do público e do privado, na teoria e nas práticas políticas, a partir dos conceitos de liberdade e de necessidade, tomados em uma dupla acepção” conforme aduz ANASTASIA (*apud* PEREZ, 2019, p. 3).

Todo cidadão tem o direito a se informar e, portanto, tomar conhecimento das decisões do Estado.

A Publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático segundo o qual sendo o poder do povo, sendo o Estado o próprio povo reunido e constituído sob determinado modelo de Direito, para atingir seus objetivos definidos sistematicamente, tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, enfim, todos os seus comportamentos devem ser do conhecimento público.

Ademais, deve-se considerar que a Democracia que se põe em prática conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior àquele antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado (MORAIS, 2008, p.253).

A publicidade é, portanto, decisão constitucional, que deve ser cumprida, além de que a publicidade dos atos públicos é condição de eficácia e existência, pois existem atos ou decisões administrativas implícitas e secretas. Vale ressaltar, que não é suficiente a simples publicação, haja vista que a inconstitucionalidade das publicações resumidas e omissas e incompreensíveis, impossibilitando dessa forma os cidadãos em geral ter ciência dessas informações com a devida clareza.

Como advertido por Silva (2000, p.653):

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administradores tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente, exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração.

Dessa maneira, dada à importância desse Princípio advém a necessidade de regulamentação, tendo em vista a sua relevância no desenvolvimento econômico e social de uma nação, sendo então, imprescindível o controle desse mecanismo.

Importa mencionar ainda, que quando se fala em controle, trata-se de evitar abusos e não se censura de nenhum tipo, mas informar se as limitações impostas estão de fato sendo executadas como devem ser legalmente, é uma forma justa e clara de transparência. Por esses motivos é impossível tratar do assunto excepcional, sem entender os aspectos primordiais que levaram o norteamento e o primórdio do pensamento do acesso à informação, que é por meio também do princípio da publicidade, mostrando o caminho para a gestão pública seguir em sua atuação.

Outro aspecto de suma relevância a ser abordado e ligado diretamente ao tema do artigo é o princípio da publicidade aplicado na Lei de Acesso à Informação, bem como sua atuação. Assim, Princípio da Publicidade para Wambier (2002, p.3) tem por fim: “Vedar o obstáculo ao conhecimento. Todos têm direito de acesso aos atos do processo, exatamente como meio de se dar transparência à atividade jurisdicional “.

O Princípio da Publicidade no processo constitui uma preciosa garantia do indivíduo, portanto é preciso, comungar princípio de tamanha importância com o outro, também de natureza constitucional, mas hierarquicamente superior: o princípio da dignidade da pessoa humana. Sabendo que esse princípio proibirá julgamentos por tribunais que excederem os preceitos legais e impedirão que abusos de autoridades sejam praticados (CINTRA, 2010, p.26).

Portanto, também torna necessário saber que os gestores públicos terão uma forma de provarem suas atuações se realmente usarem as ferramentas de transparência seguindo os

seguimentos legais primordiais, durante suas atuações da forma correta, pois a informação levará a mostrar ao público a veracidade e comprovação dos fatos.

Vive-se uma era da modernidade e determinados conceitos passam a ser modificados constantemente. A questão da publicidade dos atos e informações que estão sempre aptas a transformação e mudança, no entanto, respeitando os princípios. Para Ada Pellegrini, Cândido Rangel Dinamarco e Cintra (2010, p.26):

Toda preocupação deve ser tomada contra a exasperação do princípio da publicidade. Os modernos canais de comunicação de massa podem representar um perigo tão grande como o próprio segredo.

Segundo Ramos(2019, p.2), algumas práticas manifestamente inconstitucionais e utilizadas pelos órgãos da Administração, inclusive pelos Tribunais, tem sido a publicação, nos jornais oficiais, de decisões, mas de tal modo reduzidas e resumidas que impedem ao povo, em geral, e ao próprio Ministério Público, de cientificar-se do seu conteúdo.

As mencionadas decisões ou despachos constituídos, por mais do que as vezes, de uma só palavra: "defiro", "indefiro", defiro de acordo com o parecer de f.", defiro de acordo com a lei tal". São nessas decisões, na maioria das vezes, que se esconde mera ilegalidade e nelas, geralmente, se concedem vantagens indevidas ou de legalidade duvidosa, arquivam-se processos administrativos e, até, declara-se a impunidade de servidores iniciados em inquéritos. Essas publicações são nulas e ineficazes porque não atendem aos objetivos da Carta Política de 1988.

Decisão administrativa publicada sem clareza é decisão clandestina, inválida e ineficaz (RAMOS, 2019 p. 2).

Entende-se que, para que o comprometimento com transparência, clareza, qualidade, eficiência, moralidade, e a segurança dos serviços, atos e decisões da Administração Pública é primordialmente obrigatório conhecer e obedecer o princípio da publicidade, para que não sejam desrespeitados e ignorados os preceitos legais por ele impostos.

Nesse estudo, a publicidade será estudada a partir da Lei 12.527, de 18.11.2011, (LAI - Lei de Acesso à Informação) que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso a informações (MEIRELLES, 2017, p.102). A referida lei, será abordada de forma mais aprofundada na próxima seção do presente artigo. A partir de sua aplicabilidade aos municípios pernambucanos e o controle realizado pelo TCE/PE.

2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A ACENTUADA IMPORTÂNCIA DOS SEUS FUNDAMENTOS PARA OS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS [a partir do controle realizado pelo TCE/PE]

O acesso à informação pública surgiu como uma revolução dentro da relação entre o Estado e o cidadão. Somente através de informações corretas e atuais sobre as atividades governamentais e do processo decisório do Estado, é que os indivíduos poderão fiscalizá-lo. Os cidadãos devem ter informações sobre o funcionamento da máquina estatal para poderem cobrar e melhorar a atuação deste na promoção das políticas públicas.

A Lei de Acesso à Informação tem o intuito de proporcionar aos cidadãos as informações sobre as ações e decisões tomadas no âmbito estatal.

O direito a informação é fundamental, e a Lei de Acesso à Informação - 12.527/11, regulamenta a obtenção de informação e fixa o dever do Estado em fornecer informações públicas aos cidadãos. Esse direito fundamental a informação, é marcado por valores da democracia da república e da transparência, ao tratar a informação como bem público, do qual o Estado apenas detém a guarda, restringindo o sigilo de informações públicas a hipóteses excepcionais.

Essa mudança trazida para modificar a condição do cidadão veio possibilitar o controle social estabelecido em três dos dispositivos pela Constituição Federal de 1988: o inciso XXXIII do art.5º, o inciso II do § 3º do art.37 e o § 2º do art. 216 :

Art.5º. [...]

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

Art.37º.[...]

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

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

Art.216.[...]

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

Esta Lei dispõe de duas vertentes para o fornecimento de informações públicas aos interessados, são elas: a transparência ativa e a transparência passiva.

A primeira denominada ativa é o dever que o Estado tem de informar os seus passos, de disponibilizar espontaneamente as informações nas páginas eletrônicas de *internet* de seus respectivos órgãos ou em suas repartições.

Já na passiva corresponde ao direito que nós temos de ter acesso imediato as informações produzidas pela administração pública, nela o Estado, mediante provocação processual administrativa do interessado, obriga-se a fornecer as informações solicitadas.

Portanto, segundo Silveira, para a correta interpretação e aplicação da nova lei é necessário, primeiramente, fixar seu conteúdo axiológico e teleológico. Vale dizer, quais valores pretende proteger e fins que pretende atingir, as normas e princípios e regras) diretivas que norteiam a sua interpretação no acesso ativo (espontâneo) e passivo (procedimental) a informações e os limites de sua aplicação (2019, p.2).

A Lei de Acesso à informação impõe aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e aos Tribunais de Contas e Ministério Público, em todas as esferas da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o dever de ofertar aos interessados, ativa e passivamente, o acesso às informações de caráter público. Abrangência da LAI, quem deverá respeitar essa Lei, art.1º (Toda Administração Pública), art.2º (Algumas Entidades Privadas), da Lei 12.527/2011(SILVEIRA, 2019, p.2).

O objeto da Lei são as informações públicas, ou seja, todos os dados públicos guardados pelo Estado, que incluem informações da Administração, como, reuniões, atas, discussões, decisões relatórios, auditorias, licitações, contratos, gastos, ações e informações em particular, a Lei foi genérica na descrição do significado de informação e de documento constante no art. 4.º, I e II, da Lei 12.527/11 o que a lei pretende conforme Silveira, é um Estado aberto, ou seja, a adoção de simetria na abertura de documentos e informações sincroniza o conhecimento entre aquele que detém o poder e aquele que outorga o poder. Garantir a igualdade de posição quanto ao conhecimento de informações e de documentos que são todos. A interpretação deve ser aquela que garante o máximo de transparência e publicidade de todas as informações geradas, adquiridas ou arquivadas pelo Estado (SILVEIRA, 2019, p. 2).

Quanto ao acesso às informações públicas ativas, significa a adoção pelo ente administrativo de condutas que visam promover e franquear as informações públicas ao cidadão. Que pode ocorrer de duas formas: em ambiente virtual, mediante oferecimento das informações nas páginas eletrônicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dos Tribunais de Contas e Ministério Público, ou em ambiente físico especialmente afetado á

prestação de serviço com finalidade de atender, orientar, e informar o cidadão quanto ao acesso à informação (art. 9º, I, da Lei 12.527/2011).(SILVEIRA 2019, p. 4).

Em relação ao acesso virtual de informações, a Administração fica obrigada a abrir informações relativas à administração do patrimônio público, utilização dos recursos públicos, licitações e contratos administrativos, atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços, implementação, acompanhamento e propostos, resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores, além de prestar orientação sobre procedimentos para viabilizar o pretendido acesso, tais como local, meios, autoridades responsáveis(art.7º, IV, da Lei 12.527/2011).

Conforme o que determina o artigo 11§ 3º, da Lei 12.527/11, os indivíduos obrigados devem dispor de espaço especialmente afetado à finalidade de prestar informações requeridas pelos interessados ou permitir que esses realizem as pesquisas das informações de que necessitar.

Já as informações públicas passivas, também podem ser obtidas mediante provocação processual do interessado junto à Administração Pública, A constituição de 1988 assegura o devido processo legal como direito fundamental, e a busca da efetiva tutela do direito fundamental a informações pelo cidadão somente fica viabilizada com a existência de regras procedimentais previamente estabelecidas pelo Estado, em julgamento de eventuais recursos, a definição de forma, tempo e lugar para a prática de atos processuais nos procedimentos administrativos, além de comunicação, motivação, anulação e revogação dos atos processuais administrativos. Esse dever de organização administrativa dos procedimentos internos do ente público acarreta a necessária previsão normativa das regras de processo e de procedimentos administrativos (SILVEIRA,2019, p.4).

Os municípios por serem entes da Administração Pública direta encontram-se obrigados a prestar as devidas informações públicas de acordo com as exigências trazidas pela Lei de Acesso à Informação, visando o alcance de uma maior e mais adequada transparência sobre suas atividades. Visto que os indivíduos sujeitos ao governo municipal poderão, ter um mais amplo conhecimento da destinação do capital repassado através de sua contribuição, como também poderão efetuar uma fiscalização eficaz, além de ser a estes propiciados uma mais ampla visão para tomada de decisão na escolha política partidária.

Agora será tratado do órgão responsável diretamente na atuação e implantação da Lei de Acesso a Informação e o seu papel nessa grande missão que ele tem de fiscalizar e ter total controle das informações: o Tribunal de Contas do Estado.

O Tribunal de Contas tem papel fundamental nesse contexto entre Estado e Sociedade, por ser um sistema de controle das atividades estatais. Esse controle defende a garantia para os direitos coletivos. A nossa Carta Magna de 1988, define dois tipos de controles: o controle interno e externo. E esse tratado controle externo, é realizado pelo poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas e é fundamental para o exercício de uma gestão pública.

Entretanto como definiu Meirelles (2017, p.602), além de se constituir “controle político de legalidade contábil e financeira”, o controle externo é indispensável na democracia, uma vez que a transparência dos atos administrativos e sua fiscalização são essenciais para que a sociedade possa avaliar as gestões públicas, legitimando-as ou não.

Agir de acordo com os princípios éticos e morais aceitos em uma sociedade, com a devida regularidade dos gastos públicos, valores bens e dinheiro públicos, bem como a fiel execução do orçamento pelos gestores são aspectos que o controle externo se destina a comprovar. Incumbe ao Poder Legislativo exercer esse controle de forma direta ou indireta, por meio dos Tribunais de Contas Estaduais.

Nos Estados, e Municípios para que exista transparência na sua integralidade nas suas atuações, há uma tendência a limitar o poder dos governantes, assegurando as devidas garantias individuais e coletivas. É nesse contexto que o controle externo se insere, na medida em que não fiscaliza, mas também orienta para uma gestão pública baseada em anseios de uma sociedade que tem a democracia como premissa.

Dessa forma, quanto maior for o crescimento democrático, maior será o papel do controle externo exercido pelos órgãos estranhos àquele de que emanaram os atos administrativos. A necessidade do sistema revela-se cada vez maior, bem como se apresenta mais premente o fortalecimento do controle externo aplicado no Brasil e nos respectivos Estados e Municípios.

Nessa parte serão abordados mecanismos utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco na sua resolução TC Nº 7, de 9 de maio de 2012 (Alterada pela Resolução TC Nº 10, de 13 de junho de 2012, pela Resolução TC nº 38 de outubro de 2018.) Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal nº12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE).

Art.1º O acesso à Informação e a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado (TCE -PE), observará os termos desta Resolução, bem como as disposições constitucionais, legais e regimentais vigentes. (TCE/PE , 2015).

Art. 2º O acesso à informação será franqueado ao interessado, mesmo que este não mencione a Lei Federal nº 12.527, de 2011, para fundamentar seu requerimento.

Não há estrutura da República brasileira outro órgão com o potencial semelhante ao dos Tribunais de Contas para suprir a sociedade com informações sobre a gestão dos recursos públicos. Os Tribunais de Contas são grandes centralizadores de informações públicas e possuem credibilidade. Informação é matéria- prima do controle.

A Lei de Acesso à Informação no âmbito dos Tribunais de Contas conforme aprovada a Carta de Recomendação a estes para as atividades realizadas e atuação da Lei citada, segundo informações da ATRICON - Associação dos Tribunais de Contas do Brasil, e as resoluções do TCE-PE, mencionadas anteriormente, em conformidade com as exigências legais, estão dentre as de maior relevância. É importante destacar que as informações citadas adiante são dados que foram usados nos Seminários de Treinamento da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, (RODRIGUES NETO, 2012, p. 4.)

São atividades realizadas pelos Tribunais de Contas:

- A) Definir resolução administrativa estabelecendo critérios para a publicidade das informações (Na premissa de que toda informação é pública e o sigilo é exceção).
- B) Garantir o acesso às informações sob a sua tutela
- C) Criar e estrutura Serviços de Informação ao Cidadão (SIC)
- D) Estabelecer regras de divulgação ativa por meio dos respectivos sites

Os Tribunais de Contas cumprem plenamente as regras estabelecidas pela Lei 12.527/2011, e também já tem o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) funcionando nas Ouvidorias de Contas, além de divulgarem o *link* direto para o SIC na capa dos respectivos sites.

O dever de realizar auditorias e inspeções, compete ao Tribunal de Contas com destaque para os seguintes pontos relativos à transparência:

- I - Implementando dos instrumentos normativos relativos ao cumprimento da LAI;
- II - Divulgação de Informações de Interesse coletivo ou geral na internet, observando o rol de informações e os requisitos mínimos prescritos na LAI;
- III - Divulgação em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira na internet (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- IV - Criação, Implantação e funcionamento do SIC;
- V - Atendimento aos pedidos de acesso à informação na forma e prazo legais;
- VI - Apuração da responsabilidade de agentes públicos por infrações administrativas decorrentes do descumprimento da LAI;
- VII - Designação de autoridade ou unidade responsável por assegurar, avaliar e monitorar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação.

Em caso de ilegalidades comprovadas, os Tribunais de Contas podem adotar as seguintes deliberações:

- I - Emitir Parecer Prévio recomendado, ao Poder Legislativo, a rejeição das Contas de Governo ou estabelecendo ressalvas específicas em relação ao descumprimento da LAI;
- II - julgar irregularidades as contas de gestão;
- III - Aplicar multa ou outra sanção prevista na Lei Orgânica aos responsáveis pelo descumprimento das normas de transparência e de acesso à informação;
- IV - determinar a adoção de medidas corretivas aos gestores visando ao exato cumprimento das normas de transparência e de acesso à informação;
- V - firmar, onde houver previsão normativa, Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), estabelecendo prazos e compromissos para a correção de desvios;
- VI - Representar ao Ministério Público para as medidas cabíveis no campo penal e da improbidade administrativa.

Além dessas atividades dos Tribunais de Contas dos Estados na aplicação da Lei de Acesso à Informação, outra atribuição incumbida a eles é a de promover atividades de estímulos ao controle social, que ajudam o cidadão a entender, acessar e estimular a usar os SICs criados pelos órgãos jurisdicionais. Pois conforme Rodrigues Neto, “Não existe democracia sem controle. Quem não quer ser controlado tem que sair da vida pública”(2012, p.8).

3 TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO E A (IN) OBSERVÂNCIA DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS: análise crítica dos dados no período 2015-2018

Para o levantamento sobre transparência pública nos Municípios de Pernambuco, é preciso conhecer algumas informações relativas à evolução ou retrocesso, através do ITMPE que é o Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco utilizado pelas Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado.

Essa avaliação é realizada anualmente , desde o período de 2015, para as Prefeituras, contando, a partir de 2018, com nova metodologia de apuração, regulamentada pela Resolução TC n° 33/2018, que estabelece, entre outras mudanças, a oportunidade de apresentação de defesa antes da divulgação do resultado(TCE/PE, 2019,p. 2).

A apuração do ITMPE, relativo a um determinado exercício, compreende a avaliação da disponibilização de informações e recursos essenciais à transparência pública nos sites oficiais de transparência, bem como da existência de regulamentação, em que legislação própria como foi abordado, da criação do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, que consiste em uma

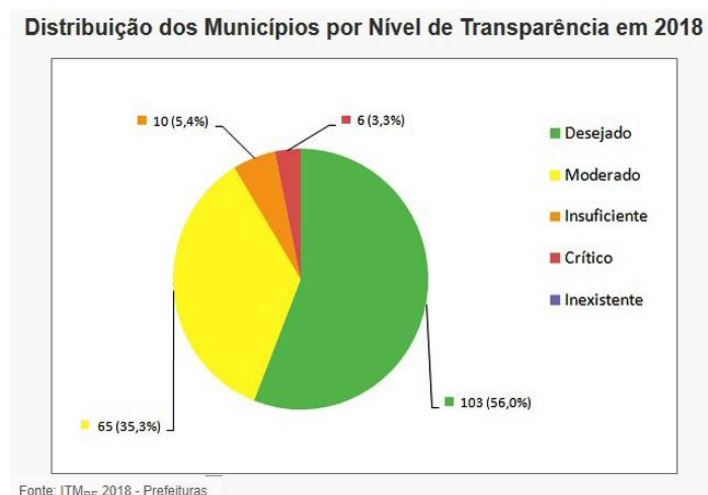
unidade física, de fácil acesso e aberta ao público, voltada ao atendimento do cidadão que queira obter orientações ou informações públicas custodiadas pelo órgão.

A partir de critérios definidos pela Resolução que as Prefeituras e Câmaras Municipais foram avaliadas e enquadradas em cinco níveis de transparência: Desejado, Moderado, Insuficiente, Crítico e Inexistente (TCE/PE, 2019, p2.).

O Levantamento identificou uma considerável evolução no acesso à informação disponibilizada aos cidadãos pelos poderes Executivo, que buscaram, em certa medida, se adequar às exigências normativas relacionadas à Transparência Pública.

O resultado levantado a partir dos dados do TCE/PE, foi que das 184 Prefeituras pernambucanas, 136 (73,9%) elevaram o nível de transparência comparado ao exercício de 2017, enquanto que 39 (21,2%) se mantiveram no mesmo nível e 9 (4,9%) regrediram em relação à avaliação anterior.

Neste último levantamento, 103 prefeituras (56%) foram enquadradas no nível de transparência Desejado, 65 no Moderado (35,3%), 10 no Insuficiente (5,4%) e 6 no Crítico (3,3%), não havendo nenhum município classificado no nível Inexistente conforme o gráfico adiante:



“Em que pese a mudança de metodologia e métrica aplicadas nesta última avaliação, de certa forma, dificultar a análise comparativa, não se pode deixar de considerar a evidente evolução da transparência pública das Prefeituras do Estado”, afirmou Gustavo Diniz, auditor do TCE-PE, responsável pelo projeto no qual estavam inseridos a mudança na metodologia de avaliação e o levantamento do índice (TCE/PE, 2019, p. 4).

Segundo o mencionado auditor, tal evolução é reflexo, sobretudo, da sucessiva atuação do TCE na fiscalização dos sites e portais de transparência das Prefeituras, através da apuração anual do ITMPE, resultando na formalização de processos de Gestão Fiscal e aplicação de multas (TCE-PE, 2019,p.4).

As consequências e penalidades para as Prefeituras classificadas até o nível de transparência insuficiente, e que descumpriram critérios de avaliação do ITMPE relacionados à transparência da gestão fiscal, será formalizado Processo de Gestão Fiscal. Como consequência, considerando-se o resultado do ITMPE 2018, serão formalizados 54 processos, sendo 16 para Prefeituras, esses processos são emitidos pelo TCE/PE.

O levantamento completo, realizado em 2018, pode ser acessado na página do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco, disponível no site do TCE-PE nos caminhos: Cidadão > Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE ou Gestores > Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE.

Outro aspecto a ser mencionado no presente artigo, é que ao iniciar a pesquisa, a percepção era que a hipótese de evolução não havia sido confirmada, pois muitos Municípios ainda encontravam-se nos anos de 2015, 2016, até 2017, com uma grande deficiência de alcançar o patamar desejado, estando à frente, nessa posição, apenas o Município de Recife o único Município que encontrava-se no índice “Desejado”.

Somente em 2017, o Município de Jaboatão dos Guararapes, o acompanhou totalizando apenas dois Municípios no estado Desejado. Mas foi surpreendente a evolução no período de 2018, em que os Municípios dispararam e partiram para 103 Municípios em situação “Desejado”, incluindo o Município de Recife e Jaboatão dos Guararapes. Trata-se de grande avanço em relação aos anos anteriores.

Considerando a relevância do tema Transparência Pública, que, ao oportunizar o acesso à informação acerca da Administração Pública, direito constitucionalmente assegurado, a cada dia se fortalece como instrumento vital ao pleno exercício da cidadania, mediante o controle social, e, conseqüentemente, à legitimidade da democracia; o Tribunal de Contas de Pernambuco - TCE-PE, como faz desde 2015, vem apresentar o resultado da apuração do Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos - ITMPE das Prefeituras relativo ao ano de 2018, a partir da fiscalização realizada nos Sítios Oficiais e Portais de Transparência das 184 Prefeituras pernambucanas.(ITMPE2018, p.2)

Tendo em vista a necessidade de regulamentar a fiscalização das unidades jurisdicionadas do TCE-PE quanto à transparência pública e de especificar os critérios de apuração do ITMPE, foi publicada a Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018. Além de

consolidar as exigências referentes à transparência pública previstas na legislação federal e estadual e de normatizar o ITMPE, a Resolução estabeleceu uma nova metodologia de apuração deste indicador. Dentre as mudanças introduzidas pela norma, destaca-se a comunicação do resultado preliminar da avaliação aos gestores, oportunizando a manifestação quanto a eventuais inconsistências apontadas na análise e garantindo a reavaliação a partir dos esclarecimentos apresentados, para evitar possíveis falhas (ITMPE 2018, p.2).

Destacam-se ainda as ações educativas desenvolvidas em 2018, voltadas a auxiliar os gestores e colaboradores na melhoria da transparência pública, quais sejam: disponibilização da Cartilha “Transparência Pública na Gestão Municipal”, elaborada pela Escola de Contas Públicas Barreto Guimarães - ECPBG com colaboração da CCE; capacitação em Transparência Pública Municipal, realizada pela ECPBG, nas modalidades Educação a Distância - EAD, com tutoria de Auditores do Tribunal, e auto instrucional; e reuniões acerca da avaliação do ITMPE, realizadas na CCE sob demanda dos jurisdicionados (ITMPE 2018, p.2).

Ao fim da apuração do índice, observou-se que, em relação aos patamares alcançados no ano anterior, a média do ITMPE das Prefeituras apresentou elevação de 0,46 para 0,72, demonstrando, de modo geral, uma visível evolução da qualidade da informação e das ferramentas de consulta disponibilizadas pelos municípios pernambucanos em seus Sítios Oficiais e Portais de Transparência, destacando-se a importante atuação do TCE-PE, desde a implantação do ITMPE, através de suas ações pedagógicas, da emissão de Alertas de Responsabilização e da instauração de Processos de Gestão Fiscal. Essa evolução pode ser claramente constatada ao verificar o crescimento do número de municípios que atingiram o nível de transparência pública “Desejado” em 2018 (ITMPE 2018, p. 2).

A despeito da visível evolução na transparência de seus jurisdicionados, há ainda muito a evoluir, tendo em vista que 42,9% das Prefeituras se encontram classificadas nos níveis “Moderado”, “Insuficiente” e “Crítico” de transparência. Neste sentido, o Tribunal de Contas continuará desenvolvendo e aprimorando as ações de orientação e fiscalização voltadas à melhoria da Transparência Pública, importante ferramenta para o Controle Social (ITMPE 2018,p.3).

Com objetivo de assegurar o direito previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e pela Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal nº 12.527/2011), e de estimular a melhoria da transparência pública e, conseqüentemente, facilitar o controle social, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, pelo quarto ano consecutivo, realizou a avaliação dos Sítios Oficiais e Portais de Transparência no âmbito das Prefeituras Municipais

do Estado de Pernambuco, mediante apuração do Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos - ITMPE das Prefeituras (ITMPE 2018, p.3).

A seguir será apresentado o diagnóstico da transparência pública realizado no âmbito das prefeituras dos municípios pernambucanos, para o exercício 2018.

4 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E O ITMPE DAS PREFEITURAS

Aferido na pesquisa que a avaliação dos Sítios Oficiais e Portais de Transparência das Prefeituras do Estado de Pernambuco seguiu o que determina a Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018, que dispõe sobre a Transparência Pública a ser observada pelas Unidades Jurisdicionadas do TCE-PE e sobre o Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos – ITMPE (ITMPE 2018, p.4).

Salienta que sobre a publicação da Resolução TC nº 33, ocorrida em 20/06/2018, os aspectos fiscalizados já eram exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e pela Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal nº 12.527/2011) e pelos decretos federais que as regulamentam: Decreto nº 7.185/2010 e Decreto nº 7.724/2012, respectivamente (ITMPE 2018, p.4).

Fundamentado do levantamento das exigências legais, foram definidos na Resolução TC nº 33/2018 os critérios de avaliação. Para cada critério foi atribuído um grau de atendimento (sim, não ou em parte) e uma pontuação. Os critérios de avaliação foram distribuídos em grupos, quais sejam:

- A) Transparência Ativa (disponibilização da informação independentemente de requerimentos);
- B) Transparência Passiva (disponibilização da informação mediante provocação);
- C) atravésdo Serviço de Informação ao Cidadão presencial e eletrônico - SIC e e- SIC);
- D) Boas Práticas de Transparência, dentre as quais, ferramentas de acessibilidade que garantam o acesso à informação pelas pessoas com necessidades especiais.

A Tabela a seguir detalha os aspectos avaliados em cada um dos grupos de critérios (ITMPE 2018, p.4).

Aspectos Avaliados por Grupo de Critérios

TRANSPARÊNCIA ATIVA

Informações Gerais

Receita

Despesa

Licitações

Contratos

Instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal

Informações de Agentes Políticos e Servidores

Outras Informações

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)

Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC)

BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

Recursos e Informações sobre o Sítio Eletrônico

Acessibilidade para Pessoas com Deficiência

Fonte: Resolução TC nº 33/2018.

O Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos - ITM_{PE} das Prefeituras

Com fulcro das informações inseridas no Sistema de Cadastro de Unidades Jurisdicionadas do TCE-PE, e no site do ITMPE 2018, conforme determina a Resolução TC nº 33/2018, teve início em 30/07/2018 a apuração do ITMPE 2018, sendo avaliados os sítios oficiais e portais de transparência de todas as Prefeituras do Estado de Pernambuco. Cabe destacar que, para efeito de avaliação dos portais de transparência, considerou-se o acesso por

meio de *link* existente nos respectivos sítios oficiais, pois esta seria a única forma dos cidadãos terem acesso aos referidos portais (ITMPE 2018, p.5).

Para cada Município foi gerado o respectivo ITMPE, com base na avaliação de seus sítios oficiais e portais de transparência, calculado a partir da pontuação alcançada em cada um dos critérios de avaliação estabelecidos. O índice corresponde à razão entre o somatório das pontuações atribuídas aos critérios atendidos e o somatório das pontuações de todos os critérios considerados, dispostos no Anexo Único da Resolução TC nº 33/2018(ITMPE 2018, p.5).

Foi observado que cada critério de avaliação tem uma nota extrema possível, de acordo com sua importância relativa. A nota atribuída depende do grau de atendimento às exigências legais para o conteúdo divulgado ou para os requisitos tecnológicos disponibilizados no sítio oficial e/ou no portal de transparência da Prefeitura, de forma que: quando plenamente atendido, tenha a pontuação total atribuída ao critério; quando parcialmente atendido, tenha metade da pontuação do critério; e, quando não atendido, não pontue no critério (ITMPE 2018, p.5).

Cabe examinar, ainda, conforme avaliação do estudo, que alguns critérios têm pontuação máxima distinta para municípios com população igual ou inferior a 10.000 habitantes, pois, para estas unidades jurisdicionadas, tais critérios não têm caráter obrigatório, sendo incluídos no rol de boas práticas (ITMPE 2018, p.5).

Essa pontuação alcançada para o ITMPE de um município pode variar entre zero e 332 pontos, para municípios com população de até 10.000 habitantes, e entre zero e 348 pontos, para municípios com população acima de 10.000 habitantes (ITMPE 2018, p.5).

Ressaltado que cada critério foi qualificado de forma inerte, isto é, a pontuação considerada foi aquela correspondente à informação disponibilizada pela Prefeitura no momento da avaliação, sendo, para efeito de prova, gravados vídeos evidenciando a situação dos sítios oficiais e portais de transparência. Se a município tiver feito progresso seguintes à data da avaliação, estas somente serão levadas em consideração na avaliação do ITMPE do exercício posterior, se dessa forma o mesmo continuar (ITMPE 2018,p.5).

Níveis de Transparência do ITMPE

Conforme o índice apurado, as Prefeituras foram classificadas, conforme disposto no § 3º do art. 15 da Resolução TC nº 33/2018, em 5 (cinco) Níveis de Transparência, detalhados na Tabela a seguir (ITMPE 2018, p.5).

NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA	INTERVALO DO ITMPE
Desejado	$ITMPE \geq 0,75$
Moderado	$0,75 > ITMPE \geq 0,50$
Insuficiente	$0,50 > ITMPE \geq 0,25$
Crítico	$0,25 > ITMPE > 0,00$
Inexistente	$ITMPE = 0,00$

Fonte: Resolução TC nº 33/2018

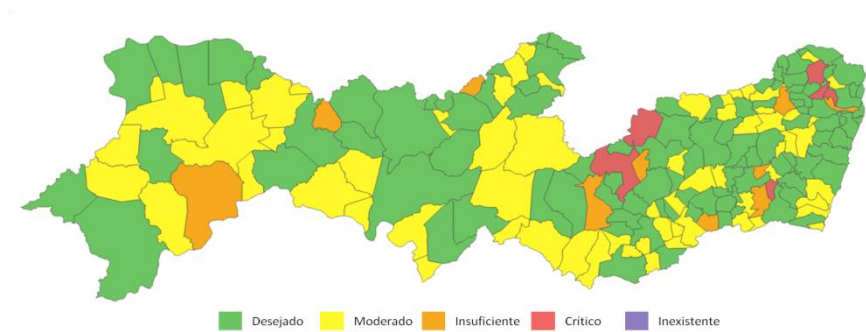
Níveis de Transparência segundo o ITMPE

Exibe-se no Mapa abaixo a distribuição dos municípios em função dos níveis de transparência alcançados por suas Prefeituras em 2018.

Ao se confrontar o resultado obtido em 2018 com os obtidos em 2017, 2016 e 2015 (vide Mapas), percebe-se que houve um crescimento do número de Prefeituras que atingiram o Nível de Transparência “Desejado” (ITMPE 2018, p.5).

Distribuição dos Municípios por Nível de Transparência

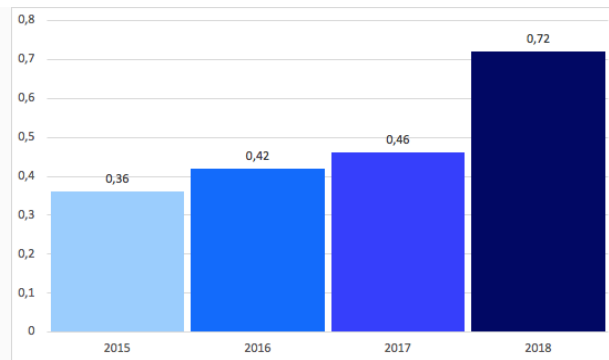
- 2018
- 2017
- 2016
- 2015



Fonte: ITMPE 2018 - Prefeituras

Evolução do ITM_{PE} Médio das Prefeituras - 2015 a 2018

Para efeito de análise entre os resultados alcançados desde o início da apuração do ITMPE (2015 a 2018), tomou-se por base o índice médio obtido em cada exercício, sendo averiguada a evolução a seguir demonstrada no gráfico abaixo.



Fontes: ITMPE 2015; ITMPE 2016; ITMPE 2017; e ITMPE 2018

Prefeituras classificadas nos Níveis de Transparência “Insuficiente” e “Crítico” no ITM_{PE} 2018

Município	Nível de Transparência 2018
Abreu e Lima	Insuficiente
Barra de Guabiraba	Insuficiente
Limoeiro	Insuficiente
Palmares	Insuficiente
Pedra	Insuficiente
Quipapá	Insuficiente
Quixaba	Insuficiente

Município	Nível de Transparência 2018
Sanharó	Insuficiente
Santa Maria da Boa Vista	Insuficiente
Verdejante	Insuficiente
Aliança	Crítico
Araçoiaba	Crítico
Jataúba	Crítico
Joaquim Nabuco	Crítico
Pesqueira	Crítico
Tracunhaém	Crítico

Fonte: ITMPE 2018

Os Municípios que estão nessas situações de nível crítico o e insuficiente estão em um percentual mínimo em relação aos anos anteriores, isso mostra mais uma evolução, porém esses Municípios precisam melhorar nessa escala, entre os anos de 2015, 2016 e 2017. Houve um avanço significativo na evolução de transparência, pois saíram dessa posição e passaram para uma nível melhor, diminuindo os índices em vermelho (crítico) e laranja (desejado). Outro avanço que foi verificado é que não há nenhum município enquadrado em “inexistente”, e isso só veio se constatar também no ano de 2018, pois nos anos de 2015, 2016 e 2017, ainda apareciam municípios em situação “inexistente”, que não eram muitos, em torno de 5, 4 e 3 em cada ano.

Em relação a outros municípios como por exemplo o de Caruaru - PE, é importante destacar que a escolha do Município se deve ao fato da autora do presente trabalho TCC, residir na referida cidade, e ter atuado, profissionalmente, na área da contabilidade pública, no âmbito municipal. Portanto, foi analisado que desde o período do ano de 2015, o município tratado, apresenta situação enquadrada no índice de “moderado”. Apesar de estar cumprindo seu papel, não houve cobranças, mas também não sucedeu, avanço algum no decorrer dos anos de 2016, 2017 e 2018, estacionando totalmente no nível “moderado”. O que precisa ser avaliado, para

uma mudança, e assim alcançar a posição de nível “desejado”, que é a esperada por todos os cidadãos.

Notou-se também um comodismo em relação de alguns Municípios como o citado acima, que ao atingir o índice moderado, estagnaram. Fator esse que deverá ser observado pelo TCE/PE, pois não é apenas cumprir parte do exigido por lei, mas fazer com eficiência e eficácia e atingir a excelência, prestando informação com qualidade. É importante notar que somente através de exigências por parte dos órgãos fiscalizadores, é que alguns municípios começam a agir com responsabilidade.

CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que os municípios pernambucanos evoluíram no cumprimento do dever de transparência, tendo em vista o estudo sobre a efetividade da Lei de Acesso à Informação a partir do controle realizado pelo TCE/PE.

O direito à informação dispõe de vários mecanismos para sua efetivação, dentre eles, o direito que o cidadão tem de ser informado a respeito das atuações públicas; e o Estado que tem o dever de fornecer informações à população a respeito de suas atividades. Esse dever é democrático, e somente se efetiva, a partir desses mecanismos. Por essa razão, a atuação do TCE/PE é fundamental para dar efetividade a essa ação à legislação. Somente com qualidade e eficiência das informações concretas e verídicas, pode o cidadão estar realmente podendo atuar, para assim entender o que é um Estado Democrático de Direito que acredita em um Estado melhor.

É notável que houve uma grande evolução da maioria dos municípios pernambucanos que atingiram o nível “desejado”, e esse acontecimento foi resposta, das cobranças e de um bom trabalho desempenhado pelos órgãos fiscalizadores, como o TCE/PE, que aperfeiçoa os programas dos portais da transparência, além de dar instruções, e envia aos municípios alertas de responsabilização e processos de gestão fiscal.

Esses trabalhos de fiscalização e aplicações de sanções a partir do descumprimento pelos municípios são iniciados pelo TCE/PE, com a participação do Ministério Público Federal (MPF), quando se tratar de recursos da união, e juntamente com o Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), que participa de audiências promovidas e debates de implementações dos Portais da Transparência, além de termos de ajustamento de condutas. Caso após essas medidas adotadas ainda persistam irregularidades serão ajuizadas, ações civis públicas, é o que acontece com os municípios que estão enquadrados nos níveis insuficiente e críticos.

Já no casos dos agentes públicos existem outras penalidades a partir da Lei de Improbidade Administrativa, lei 8429/92 conforme os seus art. 11 e 12 que dispõe as sanções aplicáveis aos agentes públicos, e a LAI, estabelecendo portanto que o agente que não divulgar ou negar acesso à informação sofrerá as consequências, se agir de forma ilícita com a Administração Pública.

Entretanto após a busca das normas que incidem sobre o direito de acesso à informação se constatou que nos casos de descumprimento da obrigação, as únicas medidas de sanções será

pelo judiciário definindo multa ao ente pelo descumprimento e o Ministério Público através de ação civil pública.

Contudo entende-se que deveria existir sanções mais precisas, e publicadas que fizessem essa evolução, acontecer com rapidez.

É preciso reconhecer a importância do direito a informação, pois ele é imprescindível para o exercício da cidadania e da democracia, uma vez que é munido de informações transparentes que o indivíduo tem condições de participar da gestão pública e fiscalizá-la. Foi verificado também durante o desenvolvimento do estudo que os cidadãos pouco conhecem a respeito das ferramentas de acesso à informação, fator esse que deveria ser introduzido nas escolas e universidades, e ainda precisa ser visto como uma prática social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Carlos de Araújo Almeida Filho. **O princípio da Publicidade no Processo Frente à EC 45/2014 e o Processo Eletrônico**. Disponível em: <<https://revistasdoatribunais.com.br>> Acesso em: 29 mar.de 2019.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da Aplicação dos Princípios Jurídicos**.15 ed. São Paulo:Malheiros,2014.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal de 1998.2 ed. 2019.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CORRÊA, Antônio Celso Di Munno. **Licitação - Inexigibilidade na contratação dos serviços de publicidade**. Disponível em: <<https://revistasdoatribunais.com.br>> Acesso em: 29 mar. de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas,2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

NUNES, Rhuan Felipe Lima. **O Princípio da Publicidade na Administração Pública**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28626>> Acesso em: 19 mar.de 2019.

PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. **Princípio da Publicidade(Mitigada) nos Registros Públicos**. Disponível em: <<https://revistasdoatribunais.com.br>> Acesso em: 29 mar.de 2019.

PERNAMBUCO, Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães. **Cartilha de Transparência Pública na Gestão Municipal**. Disponível em: < PERNAMBUCO ITMPE-Escola.tce.pe.gov.br e em: <http://escola.tce.pe.gov.br/escola/DOC/cartilha_transparencia_final.pdf,2019)> Acesso em: 01 maio de 2019.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Levantamento da Transparência nos Municípios de Pernambuco**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/217-2019/abril/4626-novo-levantamento-do-tce-mostra-evolucao-da-trasnparencia-em-pernambuco>> Acesso em: 01 maio de 2019.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **ITMPE 2018 - Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos.** Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/itmpe-resultados-2018/itmpe-resultados-2018-prefeituras.>> Acesso em: 01 maio de 2019.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **ITMPE 2017 - Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos.** Disponível em: <<https://tce.pe.gov.br/indicedetransparencia2017>> Acesso em: 01 maio de 2019.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **ITMPE 2016 - Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos.** Disponível em: <<https://tce.pe.gov.br/indicedetransparencia2016>> Acesso em: 01 maio de 2019.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **ITMPE 2015 - Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos.** Disponível em: <<https://tce.pe.gov.br/indicedetransparencia2015>> Acesso em: 01 maio de 2019.

PINHEIRO, Flavia de Campos. **Por uma Lei de Acesso à Informação em Âmbito Municipal/Disponível em:** <<https://revistasdotribunais.com.br>> Acesso em: 29 mar.de 2019.

REINALDO, Demócrito Ramos. **A publicidade dos Atos e Decisões Administrativos.** Disponível em: <<https://revistasdotribunais.com.br>> Acesso em: 29 mar. de 2019.

RODRIGUES NETO, Antônio Joaquim Moraes.**Os Tribunais de Contas e a Lei de Acesso à Informação - Atricon.** Disponível em: <<https://www.atricon.org.br>> Acesso em: 01 de maio de 2019.

SILVEIRA, Marcos Antonio Karam.**Lei de Acesso à Informação Pública (Lei 12.527/11) - Democracia, República e Transparência no Estado Constitucional.** Disponível em: <<https://revistasdotribunais.com.br>> Acesso em: 29 abril de 2019.