



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**TÁRSSIA FERNANDA MOREIRA DO NASCIMENTO**

**PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA COMO OBJETO DE APLICAÇÃO DO  
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE**

**CAMPINA GRANDE - PB  
2018**

**TÁRSSIA FERNANDA MOREIRA DO NASCIMENTO**

**PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA COMO OBJETO DE APLICAÇÃO DO  
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Mestra Iana Karine Cordeiro de Carvalho

**CAMPINA GRANDE - PB  
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

N244p Nascimento, Társsia Fernanda Moreira do.  
Portais da transparência como objeto de aplicação do princípio constitucional da publicidade [manuscrito] : / Társsia Fernanda Moreira do Nascimento. - 2018.  
24 p. : il. colorido.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas , 2018.  
"Orientação : Profa. Ma. Iana Karine Cordeiro de Carvalho , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Portais da Transparência. 2. Publicidade. 3. Gestão Pública. 4. Interesse Coletivo.

21. ed. CDD 342

**TÁRSSIA FERNANDA MOREIRA DO NASCIMENTO**

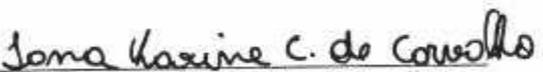
**PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA COMO OBJETO DE APLICAÇÃO DO  
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

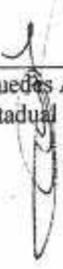
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Mestra Iana Karine Cordeiro de Carvalho

Aprovada em: 15 / 06 / 2018

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Mestra Iana Karine Cordeiro de Carvalho  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Mestre Amilton de França  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## RESUMO

Os Portais da Transparência são ferramentas de acesso *online* por meio das quais as diversas instituições públicas prestam contas à sociedade em relação a gastos, receita, licitações entre outras ações da gestão pública de interesse coletivo. Eles existem para atender à demanda estabelecida pela legislação brasileira, que prevê a obrigatoriedade dos órgãos públicos de disponibilizar informações e, assim, manter a transparência da gestão. Nesse contexto, este trabalho se propôs a avaliar a evolução da qualidade dos Portais da Transparência dos municípios do Agreste Setentrional de Pernambuco de acordo com o Índice de Transparência das Prefeituras dos Municípios Pernambucanos, realizado anualmente pelo TCE-PE. Primeiramente, foi feita uma revisão de literatura, delimitando os conceitos de transparência e publicidade na gestão pública, assim como foi feito um resgate da legislação pertinente à temática. Em seguida, realizou-se uma comparação entre as pontuações obtidas pelos municípios do ano de 2015 a 2017 e analisou-se se houve melhora, piora ou estagnação. Concluiu-se que os portais são ferramentas importantes na promoção da transparência, uma vez que permitem o acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade civil e dos órgãos competentes, a exemplo do TCE-PE. No entanto, é necessário que exista controle para que haja contínuo aumento e manutenção da qualidade das informações disponibilizadas.

**Palavras-chave:** Portais da Transparência. Publicidade. Transparência.

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia e por ter me permitido tantas alegrias. Aos meus pais, Inaldo e Rejane, pois mesmo eu fraquejando várias vezes, nunca desistem de mim, sendo minha âncora para que não me perca pelas águas da vida. Aos meus irmãos, Thales e Thaís, pois não partilhamos apenas o mesmo laço sanguíneo, mas laços de amor e companheirismo. Aos meus sobrinhos, Bernardo e Thiago, por me fazerem crer que Deus ainda não desistiu da humanidade. À minha orientadora Iana Karine, pois mesmo com o tempo exíguo, aceitou a missão de me guiar com a elaboração do presente trabalho. E por fim, à turma do P1 noturno 2017.2 que me fez reviver grandes alegrias e momentos de companheirismo vividos com a minha turma concluinte de 2007.2. A vocês, meus sinceros e ternos agradecimentos.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: MARCOS LEGAIS</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>INTRODUÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>APLICAÇÃO DAS NORMAS COMENTADAS: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS DO TCE-PE</b> .....	<b>15</b>
5.1.	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO .....	15
5.2.	TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO AGRESTE SETENTRIONAL DE PERNAMBUCO .....	16
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>19</b>
	<b>ABSTRACT</b> .....	<b>21</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>22</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência dentro da administração pública é um princípio que vem sendo aprimorado ao longo do tempo, com atualizações das legislações que regem a temática. O princípio da publicidade na Administração pública está previsto no artigo 37 da Constituição Federal, que afirma que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988)”.

Acrescido a isso, nos últimos anos, segundo Sales (2012) e Costa (2013), a popularização da internet elevou a transparência pública a outro patamar, pois permitiu o acesso fácil e rápido do cidadão a informações relativas aos gastos públicos disponibilizados *online* pelos órgãos competentes.

No entanto, apenas tornar públicas informações relevantes à sociedade não torna o governo transparente. A transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, pois envolve não somente a divulgação de informações, mas é pautada na garantia de entendimento do público quanto ao significado concreto dos dados disponíveis (RODRIGUES, 2011, apud MARTINS; VÉSPOLI, 2013). De acordo com Martins e Véspoli (2013), são muitos os dados gerados em repartições públicas e estes são arraigados por tecnicismos, além de boa parte da informação não ter relevância prática. Desse modo, para a informação ser considerada transparente, é necessário que seja adaptada de forma que possa ser facilmente assimilada pelo público em geral. Segundo Figueiredo e Santos (2013), as ferramentas de transparência devem permitir a interatividade com o público, ter linguagem acessível, clareza e objetividade, devendo ser evitadas informações parciais e desnecessárias.

Dentre os instrumentos de transparência utilizados pela gestão pública, os Portais da Transparência se destacam como um das mais relevantes. Caracterizam-se por serem ferramentas *online* onde ficam disponíveis ao público em geral informações referentes a gastos, receitas, despesas, destinação de verbas, licitações, entre outras informações relacionadas ao gerenciamento das finanças públicas, resguardadas informações de cunho confidencial (SALES, 2012). Governo federal, estados, distrito federal e municípios possuem cada um seu próprio Portal da Transparência. A possibilidade de interação proporcionada pelos Portais da Transparência promove uma maior aproximação entre Estado e sociedade,

pois o conhecimento das ações do governo estimula participação popular na gestão, seja de forma individual ou coletiva.

Em adição, os Portais da Transparência são uma importante ferramenta de prevenção e detecção de corrupção, uma vez que são meios de fiscalizações realizadas pelos Tribunais de Contas – órgãos que atuam na fiscalização das contas públicas de todos os entes federativos (TCE-PE, 2018). Além da fiscalização, os tribunais de contas ainda se encarregam da notificação e autuação de gestores cujas prestações de contas apresentem irregularidades. Tal qual corroboram Figueiredo e Santos (2013, online), “a transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos”.

Apoiado nessas premissas, este trabalho tem por objetivo analisar o papel dos Portais da Transparência como meio de aplicação do princípio da publicidade na administração pública, utilizando como amostra os Portais da Transparência dos municípios do Agreste Setentrional do estado de Pernambuco, Brasil. Avaliar-se-á a evolução desses portais no que concerne à disponibilidade das informações, tendo como base de dados *online* do *site* do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Em relação aos objetivos, o presente trabalho se caracteriza como descritivo, pois visou a análise e exposição dos níveis de transparência observados nos Portais da Transparência dos municípios estudados. Quanto ao procedimento técnico, este foi realizado através do método de estudo de caso, que “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados (GIL, 2010, p. 54)”.

A amostra foi composta pelos 19 municípios que compõem o Agreste Setentrional de Pernambuco, a saber: Bom Jardim, Casinhas, Cumaru, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Limoeiro, Machados, Orobó, Passira, Salgadinho, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, São Vicente Férrer, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama, Vertente do Lério e Vertentes. Foram utilizados dados do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco, produzido pelo TCE-PE nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, assim como os níveis de transparência medidos por esse levantamento ao logo destes três anos. Pretende-se, através de análise da evolução da qualidade das informações disponibilizadas nos Portais dos municípios estudados, inferir se, de fato, os Portais da Transparência demonstram relevância enquanto ferramentas para a promoção do princípio da publicidade na administração pública.

Em um país cuja história recente é marcada por escândalos de corrupção envolvendo o mau uso do dinheiro público, ferramentas que promovam a transparência da administração pública e aproximem Estado e cidadão comum, são imprescindíveis como estímulo à participação e controle social.

## **2 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: MARCOS LEGAIS**

O advento de novas tecnologias da informação e a popularização da internet revolucionou a forma como as informações são disponibilizadas ao público, bem como facilitaram o diálogo entre governo e sociedade. Vários autores, como Prado, Ribeiro e Diniz (2012) utilizam o termo “governo eletrônico” para caracterizar o uso de tecnologias da informação para aproximação entre governo e cidadãos, seja para disponibilizar informações e gerenciar serviços ou para gerir processos internos dentro da administração pública.

No caso da transparência governamental, a internet se firmou ao longo do tempo como uma proeminente ferramenta de comunicação por meio da qual se tornou possível inteirar o cidadão de ações do governo (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Um marco inicial dessa integração aconteceu em 1998, quando foi sancionada a Lei nº 9.755/98, que determinou que o Tribunal de Contas da União mantivesse uma página na internet com o título “contas públicas” para a divulgação de relatórios, balanços, recursos liberados, entre outras informações relevantes (BRASIL, 1998).

Dois anos mais tarde foi publicada a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece parâmetros para a gestão fiscal de todos os entes federativos, além de prever a responsabilidade na gestão fiscal (SALES, 2012). Como consta em seu § 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, *online*).

A LRF foi um marco na administração pública, pois sua publicação inaugurou uma nova forma de gestão pautada no planejamento e no controle dos gastos públicos e transformou o princípio da transparência em uma premissa básica de uma gestão responsável (SALES, 2012).

A Lei Complementar nº 131/2009 alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescentando a obrigatoriedade da disponibilização *online* de informações detalhadas da gestão financeira dos entes federais atualizadas e em tempo real. Somado a isso, também assegurou a participação popular, assinalada em seu art. 48, inciso I: “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2009). Em adição a essa lei, o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010 estabelece o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira dos entes federativos.

Por fim, a lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação regulamentou o acesso a informações já previsto no art. 216 da Constituição Federal e garantiu o direito de qualquer cidadão de solicitar e receber informações de órgãos e entidades públicas. A partir dessa lei, a publicidade passou a ser obrigatória, e o sigilo resguardado apenas a situações em que há risco à sociedade ou ao Estado (BRASIL, 2011).

Atualmente, órgãos de administração pública são obrigados a manter em seus *sites* uma página denominada “Transparência Pública” cujo atalho deve constar na página principal. Essa página deve reunir todas as informações em conformidade com o já citado anteriormente (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

A evolução da legislação concernente à transparência da administração pública no Brasil evidencia uma tendência cada vez maior de participação popular nas decisões do Estado e, em contrapartida, uma maior abertura deste último. Para Ferrer-Sapena, Peset e Aleixandre-Benavent (2011, apud NAZARIO; SILVA; ROVER, 2012), essas características, associadas à disponibilização permanente de dados e uma administração transparente caracterizam o Governo Aberto, sendo o Portal da Transparência uma das iniciativas desse movimento. Prado, Ribeiro e Diniz (2012, p. 16) assinalam a mudança que essa iniciativa reflete na relação sociedade-Estado:

A emergência da accountability (ou prestação de contas), nos processos governamentais, como sendo um elemento crítico da Reforma do Estado, associada à possibilidade técnica de publicação eletrônica a custo baixo e com amplo alcance colocaram os programas de governo eletrônico em um

patamar privilegiado para a promoção de uma governança mais aberta e transparente.

Ademais, é relevante comentar que existem órgãos não governamentais atuando na transparência da administração pública, como a ONG Transparência Brasil e a reconhecida internacionalmente Transparência Internacional. Esta última atua em mais de 100 países e apregoa o princípio da transparência como ferramenta de combate à corrupção. A TI publica anualmente o Índice de Percepção de Corrupção, uma pesquisa baseada na opinião pública sobre os níveis de corrupção no setor público. Na publicação de 2017, o Brasil figura na posição de nº 96 entre 180 países avaliados, em uma escala onde, quanto menor a colocação, mais corrupto é o país. Em comparação a 2016, houve uma queda de 17 posições (INTERNACIONAL TRANSPARENCY, 2018).

### **3 INTRODUÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A publicidade no direito administrativo é um conjunto de regras e princípios que regem as divulgações de informações de interesse público relativas às ações do governo no âmbito dos órgãos administrativos, nas instâncias federal, estadual e municipal.

Na Constituição Federal, o princípio da publicidade é regido pelo art. 37, que estabelece que os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros princípios dispostos na lei (BRASIL, 1988, *online*).

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Assim como preconiza o parágrafo supracitado, a publicidade deve ser uma ferramenta de informação e de prestação de contas do governo para com a sociedade. O princípio da impessoalidade é enfatizado ao rechaçar-se o uso da publicidade como forma de promoção individual, como pode acontecer, por exemplo, em casos de divulgação de contratos firmados e realização de obras para fins eleitoreiros. Em relação a essa prática, Figueiredo (2008, p. 14) pontua a diferença entre a publicidade e o *Marketing* individual: “De qualquer sorte, não se

deve confundir publicidade com propaganda. Aquela é divulgação de atividades, esta a indicação de qualidades das atividades com fins comerciais ou promocionais”.

Em acréscimo, o art. 5 da Constituição Federal já prevê o direito do cidadão comum ao acesso a informações fornecidas por órgãos públicos, como consta em seu inciso 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 (BRASIL, 1988, *online*)”.

Tradicionalmente, o Diário Oficial da União é o veículo de comunicação entre governo e sociedade, onde são publicadas leis, decretos, avisos, licitações, editais entre outras informações cuja publicação é relevante para a sociedade. Inicialmente, a divulgação acontecia essencialmente pela versão impressa do DOU, no entanto, o acesso era restrito a poucos grupos, excluindo do conhecimento o público em geral. Esse método de divulgação foi paulatinamente tornando-se obsoleto com o advento das novas tecnologias da informação, de modo que a versão impressa do jornal não mais está em circulação. Atualmente, o DOU está disponível somente em sua versão *online* e pode ser acessado pelo seguinte endereço: <http://portal.imprensanacional.gov.br/>.

Atos e decisões governamentais de qualquer natureza dependem de publicação no DOU para sua validação. Na visão de Figueiredo (2008, *online*) a divulgação das informações no Diário Oficial da União é essencial para o cumprimento do previsto no art. 37 da constituição:

Ao abrigar, no art. 37, caput, tal princípio, a Constituição Federal traz ao gestor o dever de dar conhecimento a todos dos atos, contratos, processos e procedimentos realizados em sua gestão. Não é por outra razão que a validade de diversas atuações estatais está condicionada a sua publicação no Diário Oficial. Assim, por exemplo, não é válida, embora presentes todos os requisitos formais, a nomeação de servidor público, enquanto não publicado o ato. Da mesma forma, será inválido o Edital do concurso público que o precedeu sem a indispensável divulgação oficial. O mesmo se pode dizer em relação a contratos administrativos sem publicação da súmula ou com ausência de divulgação do resumo do instrumento convocatório do procedimento de licitação.

Cabe aqui destacar que publicidade e transparência são dois conceitos que andam de mãos dadas, mas não podem ser confundidos. Enquanto o primeiro é caracterizado pela divulgação de toda sorte de informações dos órgãos governamentais que possam ser de

interesse público, a segunda é um conceito mais amplo, pois envolve ferramentas para tornar o robusto volume de dados publicados em informações mais palatáveis para o público em geral (RODRIGUES, 2011, apud MARTINS; VÉSPOLI, 2013). Esse processo envolve: a utilização de uma linguagem acessível ao público leigo; a compilação dos dados de forma que as informações relevantes sejam disponibilizadas, excluindo-se dados desnecessários; disponibilização de dados completos com clareza e objetividade; e acessibilidade (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Desse modo, somente a publicação das informações em si não configura transparência, pois esta última depende diretamente da assimilação do público do que está sendo divulgado.

A publicidade administrativa trata-se de um princípio base que sustenta um governo democrático, pois o ato de tornar públicas e transparentes as ações do Estado incentivam o controle social, ou seja, a participação ativa do cidadão no planejamento e na prática da administração pública. A abertura de um governo à participação popular é um aspecto que solidifica a democracia, pois, em contraste, como afirmam Figueiredo e Santos (2013, *online*) “Ao distanciar a informação do cidadão o gestor fortalece seu poder e confirma o seu autoritarismo. A transparência é forma de evitar esse tipo de conduta. A divulgação das ações contribui para a análise crítica da gestão pública”.

Segundo Costa (2013), para além da exposição dos atos do governo, a ampla divulgação dos atos da administração pública cumpre uma função pedagógica no sentido de educar a população para a participação social e para a apropriação de seus direitos constitucionais, criando assim uma cultura de acompanhamento dessas ações.

Em suma, a publicidade na administração pública é o princípio norteador dos governos democráticos que permite o maior envolvimento da população em seu escopo. Tendo em vista que o processo democrático envolve não apenas o voto, mas também o controle social das ações públicas, a publicidade aliada à transparência é a espinha dorsal que sustenta a participação popular nas ações do Estado para além do período eleitoral, sendo assim, um dos pilares da democracia.

#### **4 APLICAÇÃO DAS NORMAS COMENTADAS: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Os Tribunais de Contas são órgãos públicos responsáveis pelo controle externo e interno das contas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Ao contrário do que se acredita no senso comum, os Tribunais de Contas não são parte do poder legislativo, uma vez que não são subordinados a nenhum dos três poderes – legislativo, executivo ou judiciário, tendo assim, autonomia administrativa e financeira. Sua atuação se dá em conjunto com o poder legislativo no planejamento e fiscalização das contas públicas.

A nível federal, o órgão responsável por essa atividade é o Tribunal de Contas da União - TCU. Seu papel, definido pelo art. 70 da CF, é “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas [...] (BRASIL, 1988, *online*)”. Ainda de acordo com o mesmo artigo, possui a obrigação de prestar contas ao TCU pessoa física ou jurídica, pública ou privada que administre, guarde, arrecade ou gerencie dinheiro, bens e valores público de responsabilidade da União (BRASIL, 1988).

As atribuições do TCU envolvem o acompanhamento tanto do planejamento quanto da execução de ações da administração pública, e aplicação de multas em caso de irregularidades. O art. 71 da CF versa detalhadamente sobre as competências do TCU (BRASIL, 1998, *online*):

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

A nível estadual, o Tribunal de Contas do Estado – TCE é o órgão público responsável por auxiliar o poder legislativo no controle da administração pública do estado e dos municípios. É de competência do TCE avaliar os atos administrativos que resultem em receita, renúncia de receita ou despesa em aspectos como razoabilidade, legalidade, economicidade e legitimidade. Do mesmo modo, além da análise da documentação apresentada pelas instituições que lhe são subordinadas, o TCE também realiza auditorias que visam não apenas a verificação numérica das contas, mas sim uma avaliação qualitativa das gestões, analisando a legitimidade da administração dos municípios e do estado forma holística (TCE-PE, 2018).

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco realiza a fiscalização dos municípios de forma descentralizada, através de Inspetorias Regionais distribuídas em todo o estado que possuem jurisdição para atuar em uma determinada região geográfica de forma que todos os 184 municípios do estado sejam contemplados (TCE-PE, 2018). No *site* do TCE-PE na internet (<http://www.tce.pe.gov.br/internet/>) é possível acompanhar a prestação de contas de cada um dos municípios. A busca pode ser filtrada pelo ano do exercício (apenas os últimos quatro anos estão disponíveis), pela esfera (estadual ou municipal), e no caso deste último, pelo município, unidade jurisdicionada e *status* da entrega (entregue no prazo, fora do prazo ou não prestou contas). Com a busca, é possível acessar documentos, extratos, relatórios entre outros documentos anexados à prestação de contas do órgão público pesquisado.

Desse modo, além de cumprir seu papel no controle dos gastos públicos, os Tribunais de Contas também atuam na notificação e autuação dos órgãos públicos que apresentem alguma irregularidade. De acordo com a gerência de jornalismo do TCE-PE (2018, *online*):

Dentre as ações propostas pela Coordenadoria de Controle Externo e acatadas pelo Conselho do Tribunal de Contas para estimular o aperfeiçoamento da transparência pública, estão o envio de Alertas de Responsabilização aos prefeitos e presidentes das Câmaras para que evidenciem esforços no sentido de implantar melhorias em suas administrações. Além disso, serão formalizados 75 processos de Gestão Fiscal, sendo 43 nas prefeituras e 32 nas Câmaras, que podem resultar em aplicação de multas por descumprimento da legislação.

Desde o ano passado, o TCE vem intensificando essas ações. Com base nos resultados do ITMpe de 2016, foram formalizados 36 processos de gestão fiscal, com aplicação de multas no valor R\$ 287.615,50.

Desde 2015 o TCE-PE publica anualmente um levantamento referente ao nível de transparência dos municípios do estado com base na análise de seus Portais da Transparência. A seguir, discutiremos os critérios de avaliação e utilizaremos as informações deste levantamento para analisar a evolução dos municípios do Agreste Setentrional de Pernambuco.

## **5 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS DO TCE-PE**

### **5.1. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO**

O Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos é um levantamento realizado pelo TCE-PE que analisa a qualidade dos Portais da Transparência das prefeituras dos 184 municípios do estado de Pernambuco. O primeiro estudo foi publicado em 2015 e nos anos subsequentes, as análises passaram a comparar o desempenho do município em relação ao ano anterior, evidenciando, dessa forma, sua evolução em relação à melhoria na qualidade das informações disponibilizadas em seus Portais (TCE-PE, 2015, 2016, 2017).

A metodologia do levantamento consiste na atribuição de notas a uma série de aspectos avaliados, tendo cada um deles uma nota máxima a ser atingida. Os critérios de avaliação são divididos em dois grupos cada um contendo diversos subcritérios. São eles: *Requisitos Tecnológicos*, que julga aspectos relacionados ao sistema pelo qual a informação é divulgada (aplicativo, site, software), incluindo quesitos como a acessibilidade, cadastramento de senha, ferramenta para pesquisa de conteúdo, usabilidade etc.; *Conteúdo*, que avalia a

informação propriamente dita, contemplando questões como receita, despesas, licitações, contratos, entre outros. Para cada subcritério é atribuído um grau de atendimento, que pode ser *sim*, *não* ou *parcialmente*.

A soma de todas as notas resulta na pontuação geral do município que pode ir de zero a 1000. Baseado nessa pontuação, os municípios são classificados em 5 níveis de transparência: inexistente (0), crítico ( $>0$  e  $\leq 250$ ), insuficiente ( $>250$  e  $\leq 500$ ), moderado ( $>500$  e  $\leq 750$ ), e desejado ( $>750$  e  $\leq 1000$ ). A partir desses valores, é construído um ranking enumerando os municípios de acordo com a pontuação alcançada pelos municípios, além de, no caso dos anos de 2016 e 2017, dados comparativos com o ano anterior. Também há gráficos relacionando a distribuição da população em cada nível de transparência (TCE-PE, 2015, 2016, 2017).

Em 2017 também foi realizado um levantamento de transparência com as câmaras de vereadores dos municípios do estado, nos mesmos moldes do levantamento realizado com as prefeituras. No entanto, este trabalho se aterá apenas a este último.

## 5.2. TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO AGRESTE SETENTRIONAL DE PERNAMBUCO

O Agreste Setentrional é uma das regiões de desenvolvimento pernambucanas, cujas principais atividades são a produção de confecções, predominante em Santa Cruz do Capibaribe, Toritama e Taquaritinga do Norte; o artesanato em Passira e Salgadinho; a produção de frutas em São Vicente Férrer, entre outros. Sua população é de 433.771 habitantes e IDH de 0,636<sup>1</sup>. Os municípios de Surubim, Vertentes, Taquaritinga do Norte, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama são alguns dos 10 municípios que compõem o chamado Polo de Confecções do Agreste, cuja economia movimenta milhões por ano e atrai compradores de todo o país (SEBRAE, 2013). Sendo uma região de relevante atividade econômica, é pertinente avaliar o nível de transparência da gestão desses municípios no que tange aos gastos públicos.

Tendo como fonte os dados do Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos do TCE-PE, foi feito um recorte da amostra apenas com os municípios do Agreste Setentrional e compilou-se aqui as pontuações referentes aos três anos em que o

---

<sup>1</sup> COMANAS, 2013. Disponível em <<http://www.comanas.pe.gov.br/index.php/consorciados/agreste-setentrional>>. Acesso em 27 maio 2018.

levantamento é feito. Os níveis de transparência, mencionados anteriormente, estão representados pelas cores das células onde o nível *crítico* é apresentado em vermelho, o nível *insuficiente* em laranja, e *moderado* em verde. Não constam na lista municípios classificados como *inexistente* ou *desejável*.

Tabela 1. Índices de transparência das prefeituras dos municípios do Agreste Setentrional de Pernambuco. Fonte TCE-PE (2017). Adaptado.

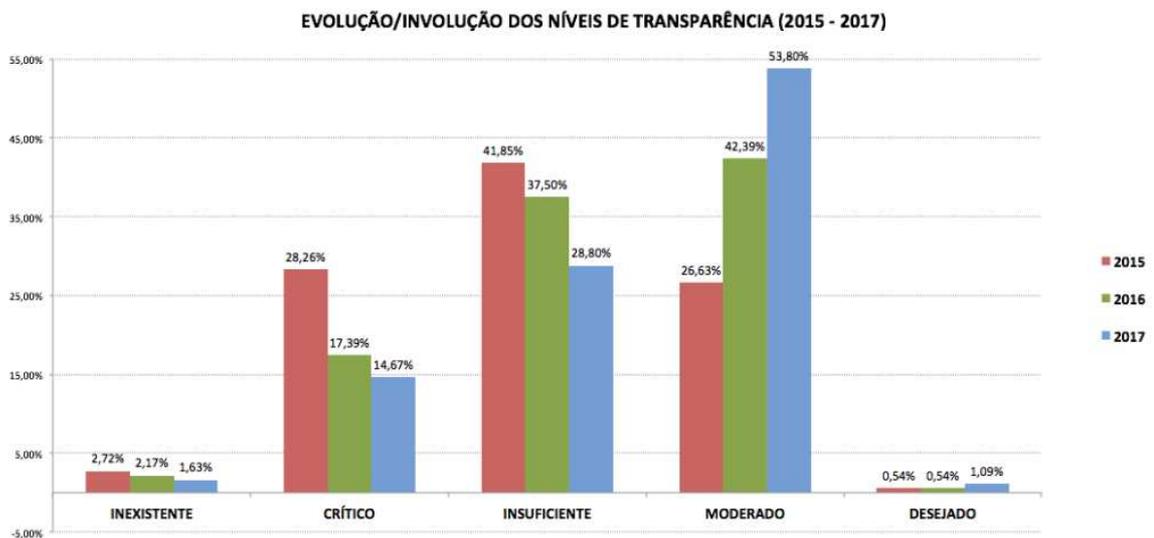
Município	Pontuação 2015	Pontuação 2016	Pontuação 2017
<b>Bom Jardim</b>	498.50	488.00	136.00
<b>Casinhas</b>	454.50	596.00	500.50
<b>Cumarú</b>	76.00	69.00	114.50
<b>Feira Nova</b>	431.00	418.50	536.25
<b>Frei Miguelinho</b>	465.00	320.00	523.00
<b>João Alfredo</b>	488.50	386.00	704.50
<b>Limoeiro</b>	416.50	468.50	390.50
<b>Machados</b>	570.00	576.50	575.00
<b>Orobó</b>	520.00	431.50	560.00
<b>Passira</b>	332.35	477.00	608.00
<b>Salgadinho</b>	350.50	187.00	413.00
<b>Santa Cruz do Capibaribe</b>	356.00	283.00	605.00
<b>Santa Maria do Cambucá</b>	469.00	386.50	509.50
<b>Surubim</b>	587.50	538.00	142.50
<b>São Vicente Férrer</b>	457.00	385.00	284.50
<b>Taquaritinga do Norte</b>	462.00	324.50	691.00
<b>Toritama</b>	464.50	570.50	539.50
<b>Vertente do Lério</b>	413.00	356.00	686.00
<b>Vertentes</b>	591.50	609.50	516.00

A partir da apreciação da tabela é possível perceber uma notória melhora nos níveis de transparência destes municípios, principalmente no ano de 2017, onde 14 dos 19 municípios constam no nível *moderado* o que corresponde a 73, 68% da amostra. Em 2016, esse

percentual foi de 26,31% e em 2015 apenas 21,05%, o que demonstra que o aumento entre os anos de 2015 e 2016 foi mais sensível, enquanto que em 2017 houve um salto no quantitativo de municípios nesse nível de transparência.

Contando com todos os municípios pesquisados pelo TCE-PE, a tendência observada desde que se iniciou a pesquisa foi a diminuição da representatividade dos níveis *inexistente*, *crítico* e *insuficiente* e concomitante aumento dos níveis *moderado* e *desejável*, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1. Evolução/involução dos níveis de transparência das prefeituras dos municípios de Pernambuco. Fonte: TCE-PE (2017).



Essa melhora evidenciada aqui nos municípios do Agreste Setentrional também segue a tendência do estado, como observado no gráfico, de melhora nos índices no ano de 2017 comparado ao ano de 2016. No entanto a melhora de índices entre 2015 e 2016 foi mais sutil se comparada a todo o estado.

Os municípios de Machados e Vertentes estão classificados no nível moderado desde o primeiro levantamento em 2015, mantendo suas pontuações relativamente estáveis. Isso pode demonstrar que, apesar de estarem bem classificados no ranking, estes municípios pouco se esforçaram no sentido de incrementar a qualidade de seus Portais. Já os municípios de Casinhas, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Passira, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, Orobó, Taquaritinga do Norte, Toritama e Vertente do Lério apresentaram, todos eles, melhora nos níveis de transparência entre 2015 e 2017, migrando do nível *insuficiente* para o *moderado*. Esse resultado evidencia o esforço desses municípios no

sentido de ampliar a transparência de suas ações, apesar de ainda haver espaço para melhorias.

Em contraste, os municípios de Limoeiro, Bom Jardim, Surubim e São Vicente Férrer apresentaram queda nas pontuações, estando estes três últimos classificados no nível *crítico* e Limoeiro no nível *insuficiente*. Cumaru e Salgadinho, apesar de terem tido aumento na pontuação, permanecem classificados no nível *crítico* e *insuficiente*, respectivamente. Isso demonstra a pouca transparência das prefeituras desses municípios, além do pouco ou nenhum esforço na tomada de medidas para reverter essa situação.

## 6 CONCLUSÕES

Como discutido neste trabalho, a transparência na administração pública, enquanto direito previsto na Constituição Federal, é essencial como princípio fundamental da democracia e os Portais da Transparência são uma ferramenta singular de aproximação entre administração pública e sociedade.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas cumprem papel fundamental de acompanhamento, controle, notificação e autuação de órgãos públicos em que as responsabilidades administrativas não são cumpridas. Em acréscimo, também incentivam o aumento da transparência pública ao realizarem levantamentos como o do TCE-PE, que são de extrema relevância tanto para os municípios, que podem utilizar das avaliações para incrementar os seus níveis de transparência quanto para os cidadãos, que podem acompanhar e cobrar as melhorias na transparência junto aos responsáveis.

Em suma, quanto aos municípios do Agreste Setentrional, percebeu-se uma evolução expressiva na qualidade de seus Portais, principalmente em 2017, e a maioria deles está classificada em um nível razoável de transparência. Todavia, ainda há um largo espaço para melhorias, visto que nenhum dos municípios sequer atingiu o nível *desejado* de transparência. Além disso, ainda há municípios cujos índices estão muito aquém do aceitável, o que demonstra uma necessidade urgente de que as gestões dispendam esforços no sentido de melhorar significativamente seus índices de transparência para possam proporcionar aos cidadãos seu direito de acompanhar de forma ativa a administração de seus municípios.

Conclui-se, dessa forma, que apesar de ainda haver melhorias quanto à sua qualidade, tal qual observado nas análises deste trabalho, os Portais da Transparência cumprem seu papel de promoção da publicidade da administração pública, pois permitem o acompanhamento da

gestão pública através de um simples acesso a uma página na internet. Todavia, a condição *sine qua non* para que haja de fato a transparência e não apenas a publicização das informações é o esforço das gestões para assegurarem a qualidade das informações prestadas nos portais, assim como o acompanhamento dos órgãos competentes como os Tribunais de Contas e da sociedade civil.

## ABSTRACT

The Transparency Portals are online access tools through which the various public institutions are accountable to society regarding expenditures, incomes, biddings and other actions of public management of collective interest. They exist to meet the demand established by Brazilian legislation, which provides for the obligation of public bodies to make information available and thus maintain management transparency. In this context, this paper intends to evaluate the evolution of the quality of the Transparency Portals of the municipalities of the Agreste Setentrional of Pernambuco in accordance with the Transparency Index of the Municipalities of Pernambuco, performed annually by the TCE-PE. Firstly, a review of the literature was made, delimiting the concepts of transparency and publicity in public management, as well as a rescue of the pertinent legislation on the subject. Then, a comparison between the scores obtained by the municipalities of the year 2015 to 2017 was carried out and an analysis was made of whether there was improvement, worsening or stagnation. It was concluded that portals are important tools in promoting transparency, since they allow monitoring and inspection by civil society and the relevant bodies, such as the TCE-PE. However, there must be control so that there is a continuous increase and maintenance of the quality of the information made available.

**Keywords:** Transparency Portals. Publicity. Transparency.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm)>. Acesso em 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm)>. Acesso em 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm)>. Acesso em 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 27 maio 2018.

COSTA, Neilton. O princípio da publicidade e a necessidade de transparência na Administração Pública. **DireitoNet**. 21 nov. 2013. Disponível em:

<<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8217/O-principio-da-publicidade-e-a-necessidade-de-transparencia-na-Administracao-Publica>>. Acesso em 27 maio 2018.

FIGUEIREDO, Paulo Henrique Poli de. Princípio da Publicidade da Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**, v. 40, n. 9, p. 9-22, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Temas da Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013. Sem paginação. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/articloe/view/6327/4715>>. Acesso em 27 maio 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Pablo Luiz; VÉSPOLI, Bianca de Souza. O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. **Revista de Administração da Fatea**, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul., 2013.

NAVARRO, Débora Cabral; SILVA, Paulo Fernando da; ROVER, Aires José. Avaliação da Qualidade da Informação Disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, nº 6, p. 180-199, 2012. Disponível em <[www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/metricas\\_do\\_portal\\_de\\_transparencia.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/metricas_do_portal_de_transparencia.pdf)>. Acesso em 27 maio 2018.

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antônio Gomes (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012.

SALLES, Tainah Simões. Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12.527/2011. Porto Alegre, **IOB; IDP**, ano 9, n. 48, p.28-48, nov.dez/2012. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1566/Direito%20Publico%20n482012\\_TAINAH%20SIMOES%20SALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1566/Direito%20Publico%20n482012_TAINAH%20SIMOES%20SALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 27 maio 2018.

SEBRAE. **Estudo Econômico do Arranjo Produtivo Local do Polo de Confecções do Agreste de Pernambuco-2012**. Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.sebrae.co>>

m.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Estudo%20Economico%20do%20APL%20de%20Confeccoes%20do%20Agreste%20-%20%2007%20de%20MAIO%202013%20%20docx.pdf>. Acesso em 27 maio 2018.

TCE-PE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Atribuições do TCE**. Recife, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Índice de Transparência das Prefeituras dos Municípios Pernambucanos Exercício 2015**. Recife: TCE-PE 2015. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/indice-detransparencia2015/>>. Acesso em 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Índice de Transparência das Prefeituras dos Municípios Pernambucanos Exercício 2016**. Recife: TCE-PE 2016. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/indice-detransparencia2016/>>. Acesso em 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Índice de Transparência das Prefeituras dos Municípios Pernambucanos Exercício 2017**. Recife: TCE-PE 2017. Disponível em: <<http://tce.pe.gov.br/indicettransparencia2017/>>. Acesso em 27 maio 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017**. Fevereiro 2018. Disponível em: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Acesso em 27 maio 2018.