



Transparência Pública: os Portais da Transparência como ferramenta para o exercício do controle social da Administração Pública

*José Hermes Carvalho Paes¹; Mauricene de Paula Lima²;
Marcelo Henrique Pereira dos Santos³*

Resumo: A forma como a Administração Pública mantém sua comunicação com a sociedade é essencial em um Estado Democrático de Direito, visto que a Constituição Federal estabelece que o acesso à informação é um direito fundamental. Sendo assim, esse artigo aponta para a importância dos Portais da Transparência quanto a divulgação de dados e informações de interesse público, apresentando os conceitos de informação, transparência e controle, além de expor seu aspecto legal e social. O trabalho também remete ao papel e às contribuições dos Portais da Transparência para o exercício do controle da Administração Pública por parte da sociedade. Essa pesquisa foi realizada a partir de um estudo bibliográfico e investigação junto ao Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Raimundo Nonato – PI, e do Portal da Transparência do Governo Federal. Constatou-se que os Portais da Transparência, ao apresentarem informações contábeis e financeiras da Administração Pública, consolidam-se como uma eficiente ferramenta para o exercício do controle social.

Palavras chaves: Informação; Transparência; Controle; Administração Pública.

Public Transparency: Transparency Portals as a tool for exercising social control in Public Administration

Abstract: The way in which the Public Administration maintains its communication with society is essential in a Democratic State of Law, since the Federal Constitution establishes that access to information is a fundamental right. Therefore, this article points to the importance of Transparency Portals in terms of disseminating data and information of public interest, presenting the concepts of information, transparency and control, in addition to exposing their legal and social aspect. The work also refers to the role and contributions of Transparency Portals to the exercise of control over Public Administration by society. This research was carried out based on a bibliographical study and investigation with the Transparency Portal of the Municipality of São Raimundo Nonato – PI, and the

¹ Discente do Mestrado Profissional em Administração Pública, Profiap- Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF. hermes.carvalho10@gmail.com;

² Discente do Mestrado Profissional em Administração Pública, Profiap- Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF. mauridepaula@gmail.com;

³ Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública, Profiap- Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF. marcelo.henrique@univasf.edu.br.

Transparency Portal of the Federal Government. It was found that the Transparency Portals, by presenting accounting and financial information from the Public Administration, consolidate themselves as an efficient tool for exercising social control.

Keywords: Information; Transparency; Control; Public administration.

Introdução

A legislação brasileira é rica no que se refere ao acesso à informação, e à transparência. Além da lei maior, a Constituição Federal de outubro de 1988, há várias normas infraconstitucionais que tratam do tema sendo as principais as Leis 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei nº 12.527/2011 e a Lei nº 131/2009, que regulam e estabelecem os procedimentos para o acesso à informação e a transparência por iniciativa do Estado (transparência ativa) ou por iniciativa dos cidadãos interessados externo à administração (transparência passiva), respectivamente, sendo extensivas a todas as esferas governamentais, seja ela federal, estadual ou municipal.

Quanto ao acesso à informação, a Constituição Federal de outubro de 1988 estabelece no seu Artigo 5º inciso XXXIII que:

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; (...) (BRASIL)

A publicidade e o acesso à informação são direitos do cidadão e obrigação da Administração Pública explícitos na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, qualquer cidadão brasileiro pode requerer junto aos órgãos públicos informações do seu interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas as classificadas como sigilosas, como visto no texto acima da Constituição Federal.

O controle da Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro é realizado pelo Poder Legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas. Com o avanço da tecnologia da informação, além de uma sociedade cada vez mais exigente com relação aos atos praticados pelos gestores públicos, bem como a exigência de uma maior participação na formulação, execução e controle das políticas públicas, surge o controle social, delineado de vários modos.

Entre as facetas do controle social, podem-se delinear, com boa nitidez, três modos para seu exercício. O controle social pelo Estado; o controle social pela sociedade civil, solidário com o do Estado; e o controle da sociedade civil sobre o Estado. (BORGES, 2011, p.153)

Sendo assim, este artigo pretende entender melhor o exercício do controle social pela sociedade civil, solidário com o Estado, controle esse reconhecido como uma das grandes conquistas da sociedade.

É um direito dos cidadãos, conquistado com grandes esforços, e caracteriza-se quando a sociedade, por todas as formas legalmente válidas, colabora com o poder público na fiscalização do cumprimento das normas, na aferição do grau de moralidade de atos administrativos e até na oferta de subsídios para a elaboração de leis. (Idem, p. 155)

Assim, observa-se que os Portais da Transparência podem ser uma grande ferramenta para o exercício desse controle, facilitando o acesso às informações necessárias para o exercício desse instrumento de controle. O controle social surgiu como um importante instrumento para acompanhar e controlar os atos dos gestores públicos, sendo que a publicidade é de fundamental importância para o exercício desse controle. Segundo Norberto Bobbio,

(...) a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (BOBBIO, 1986, p. 29)

Assim, esse artigo tem como propósito analisar a relevância das informações publicadas nos Portais da Transparência para o exercício do controle social na gestão pública municipal e, a importância dos Portais da Transparência como ferramenta para o exercício do controle social, tomando como referência alguns estudos já publicados sobre a transparência na gestão pública, principalmente na gestão pública municipal. Após essa introdução, o artigo apresenta sua fundamentação teórica, compreendida pelos conceitos de transparência passiva e ativa, de informação e controle social. Em seguida, expõe-se a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. Na sequência são apresentados os resultados encontrados. Por último, tece-se as considerações finais.

Fundamentação Teórica

Este item do artigo está dividido em quatro tópicos para melhor sintetizar o tema e assim proporcionar ao leitor mais clareza sobre o assunto. No primeiro tópico é realizada uma análise

sobre o acesso à informação e sua importância para o exercício da cidadania. No segundo é discutida a importância da transparência, levando em consideração seu aspecto social e legal. Neste tópico são ainda descritos alguns conceitos de transparência ativa e passiva. No terceiro tópico é feita uma breve análise do termo controle de modo geral e ainda dentro do tema controle um aprofundamento da modalidade controle social e sua importância para a Administração Pública e a sociedade no que tange à formulação, implantação e execução das políticas públicas, além de algumas definições de *accountability*. No quarto e último tópico é realizada uma análise dos Portais da Transparência e sua importância para o exercício do controle social.

Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/2011 regula o acesso às 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. De acordo com a norma, “informações são dados processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Além disso, com o avanço tecnológico, a popularização da internet e, com a própria regulação da legislação referente ao acesso à informação, observa-se que a sociedade brasileira tem procurado os órgãos públicos em busca de informações, bem como um maior rigor da própria sociedade na cobrança por transparência dos atos praticados pelos gestores públicos através de requerimento de informações sobre execução de contratos e outros instrumentos, fazendo dessa ferramenta um meio de controle da administração pública. Como exemplo dessa demanda por informação, seguem abaixo alguns dados dos requerimentos feitos a alguns órgão públicos nos quais estão disponibilizados os pedidos que foram cadastrados no Fala.BR – Módulo LAI, a partir de 31 de agosto de 2020, e no antigo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), a partir de 1º de julho de 2015, com exceção dos pedidos com informações restritas.

Requerimentos atendidos período 2015 a 07/2023

ÓRGÃO	QUANTIDADE
CGU - Controladoria Geral da União	5.613
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	4.736
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	3.266
TOTAL	13.615

Fonte: <https://buscalai.cgu.gov.br/>

Com o avanço das tecnologias da informação, o acesso a informações se tornou mais ágil e democrático, em especial as informações de interesse público. Exemplos de facilidade de acesso à informação são encontrados nos Portais da Transparência dos entes governamentais, que são obrigados por lei a disponibilizar informações de interesse público por meio eletrônico de sua responsabilidade. A propósito disso, a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no artigo 48 estabelece que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000)

Assim, observa-se que a norma estabelece que algumas informações de interesse público sejam disponibilizadas automaticamente à sociedade, a denominada transparência ativa, contribuindo com o exercício do controle social.

Transparência

A transparência na administração pública é regra determinada pela Constituição Federal de 1988, conforme determina seu artigo 37:

“Art. 37. 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 e”, (...) (BRASIL, 1988).

Assim, a transparência deve ser observada por todos os entes da federação e, além da exigência normativa, verifica-se que a transparência e a publicidade dos atos da Administração Pública foram ganhando destaque ao longo dos anos, devido à exigência de uma sociedade com nova mentalidade sobre os serviços públicos, que passou a exigir mais participação e fiscalização na implantação, execução e controle das políticas públicas.

Sendo assim, a transparência pode ser dividida em ativa e passiva. Detalharemos cada uma dessas espécies nos tópicos a seguir.

Transparência Ativa

A transparência ativa remete àquelas informações divulgadas por iniciativa própria dos entes da Federação independente de requerimento do cidadão. Segundo Jader Ribeiro Gama, “a transparência ativa ocorre quando o Estado concede proativamente amplo acesso a

informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, em seus sítios eletrônicos, na Internet”. (2017, p. 59)

Em seu site, a Universidade Federal do Tocantins – UFT, além de conceituar, elenca algumas vantagens da Transparência ativa:

É a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Um exemplo de transparência ativa são as seções de acesso às informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo disso. A divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes. (UFT, 2023)

Portanto, extrai-se do enunciado que os próprios órgãos públicos são os responsáveis pela transparência ativa. Ainda em relação à transparência ativa, a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), estabelece o seguinte:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

(...)

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011)

O artigo 8º da Lei nº 12.527 estabelece ainda uma lista mínima de informações que devem ser disponibilizadas por todos os entes da administração pública (§ 1º do art. 8º):

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011)

Portanto, observa-se que a legislação brasileira já exige o cumprimento do princípio da transparência ativa, quando a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 estabelece algumas informações que órgãos públicos são obrigados a divulgar independentemente de requisição dos cidadãos, facilitando o exercício do controle social. Sendo assim, segue abaixo relação de algumas informações publicadas nos Portais da Transparência que auxiliam no controle social:

RECEITAS	DESPESAS
Arrecadação Orçamentária – Geral	Despesas Gerais
Arrecadação Orçamentária - Transferências da União	Despesas por órgão
Arrecadação Orçamentária - Transferências do Estado	Despesas por função
Arrecadação Extra-Orçamentária	Despesas por fornecedor
Repasses /Prestação de Contas ao Terceiro Setor	Despesas por tipo de orçamento
Transferências entre Entidades	Despesas por programa
Convênio, etc.	Restos a pagar
	Entre outros

Fonte: <http://transparenciasaoraimundononato.pi.gov.br/pages/despesas>
<http://transparenciasaoraimundononato.pi.gov.br/pages/receitas>

Transparência Passiva

A transparência passiva, ao contrário da ativa, deve ser considerada aquela que só é realizada por iniciativa do interessado através de requerimento. Segundo Silva, “transparência passiva representa o fluxo informacional individualizado, sob demanda específica do interessado, que deve ser atendido pela administração pública”. (2017, p.15)

O mesmo autor afirma que “a transparência passiva empodera o requerente a obter a informação que lhe seja necessária, não se limitando aos dados que o gestor público disponibiliza em transparência ativa”. (SILVA, 2017, p. 14) A Lei nº 12.527, por sua vez, trata da transparência passiva no seu artigo 10:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (BRASIL, 2011)

A transparência passiva é um instrumento que o cidadão possui para exercer um direito social, informação, que lhe é assegurado na Constituição Federal de 1988. Apesar da LAI mencionar a transparência passiva, foi o Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que

regulamentou a Lei nº 12.527/2011, o primeiro instrumento legal a estabelecer diretrizes para o tema, dedicando um capítulo inteiro ao assunto:

CAPÍTULO IV

DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Seção I Do Serviço de Informação ao Cidadão

Art. 9º Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de:

I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação;

II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e

III - receber e registrar pedidos de acesso à informação.

Parágrafo único. Compete ao SIC:

I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação;

II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e

III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Art. 10. O SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público. § 1º Nas unidades descentralizadas em que não houver SIC será oferecido serviço de recebimento e registro dos pedidos de acesso à informação.

§ 2º Se a unidade descentralizada não detiver a informação, o pedido será encaminhado ao SIC do órgão ou entidade central, que comunicará ao requerente o número do protocolo e a data de recebimento do pedido, a partir da qual se inicia o prazo de resposta. (BRASIL, 2012)

Sendo assim, observa-se que a transparência passiva é de iniciativa do interessado, ou seja, necessita de requerimento da parte interessada. Tal transparência se revela tão importante quanto a ativa e levou a legislação a criar um setor nos órgãos públicos para cuidar especificamente dessa transparência, que é o SIC – Serviço de Informação ao Cidadão, através do qual o cidadão requer as informações de seu interesse, desde que não sejam restritas, exercendo assim o princípio da transparência passiva.

Controle

A palavra controle pode assumir vários significados a depender do contexto que está inserida, mas o que nos interessa nesta pesquisa é a palavra controle no sentido de regular os atos da Administração Pública. A Administração Pública Brasileira, seja ela federal, estadual

ou municipal, está sujeita ao controle administrativo, parlamentar, judicial e, o mais recente deles, social.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o controle do Estado pode ser exercido de duas maneiras distintas: controle político e administrativo. Neste sentido, o autor estabelece os seguintes conceitos:

(...) o controle político, aquele que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Nesse controle, cujo delineamento se encontra na Constituição, pontifica o sistema de freios e contrapesos, nele se estabelecendo normas que inibem o crescimento de qualquer um deles em detrimento de outro e que permitem a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não deixá-lo sucumbir à força de outro... O controle administrativo tem linhas diversas. Nele não se procede a nenhuma medida para estabilizar poderes políticos, mas, ao contrário, se pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa. Enquanto o controle político se relaciona com as instituições políticas, o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas (CARVALHO FILHO, 2015, p. 973-974).

Assim, fica clara a diferença entre controle político e controle administrativo da Administração Pública. Ainda segundo o mesmo autor, não se deve confundir as três grandes espécies de controle, sendo elas o controle administrativo, o controle legislativo e o controle judiciário. Essas espécies em conjunto representam o controle da Administração Pública. Contudo, vale destacar aqui mais uma espécie, o controle social, que é aquele exercido pela sociedade civil por meio de fiscalização e participação dos atos da Administração Pública e na gestão das políticas públicas.

Controle Social

O controle social é uma ferramenta disponibilizada para a sociedade fiscalizar os atos da Administração Pública, bem como para participar na gestão das políticas públicas, as quais podem afetar o interesse comum. De acordo com a Controladoria Geral da União – CGU (órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e responsável pelo desenvolvimento das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção na Administração Pública) fica claro que

Falar de controle social é tratar da participação da sociedade na administração pública, na definição de diretrizes, na avaliação da conduta dos agentes públicos, na gestão das políticas públicas, enfim, na participação efetiva da sociedade em tudo aquilo que direta ou indiretamente afeta o bem-estar comum. (CGU, 2008, p. 28).

O controle social também pode ser compreendido como um mecanismo de controle da Administração Pública e um direito do cidadão que vem sendo construído ao longo da história através de muitas lutas de uma sociedade que exige um serviço público de qualidade e com transparência nos atos da Administração Pública. Neste sentido Ivo de Souza Borges define controle social como:

Um direito dos cidadãos conquistado com grandes esforços, e caracteriza-se quando a sociedade por todas as formas legalmente válidas, colabora com o poder público na fiscalização do cumprimento das normas, na aferição do grau de moralidade dos atos administrativos e até mesmo na oferta de subsídios para a elaboração de leis. (BORGES, 2011, p. 155).

Já o Portal da Transparência do Governo Federal (ferramenta incumbida da transparência dos atos da Administração Pública Federal), no seu glossário, publica o seguinte conceito de controle social:

É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. O Controle Social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2023)

Segundo Bresser Pereira, existem vários instrumentos de controle, todos de grande importância. Em Reforma do Estado para a Cidadania, o autor deixa claro que o controle social se destaca pelo seu caráter democrático:

O controle social é (...) o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Por intermédio do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas (...) para controlar as organizações públicas. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 140)

Assim, observa-se que o conceito de controle social ainda se encontra em construção, mas todos os autores, caminhando em uma mesma direção, sempre mencionam a participação da sociedade no controle e na gestão das políticas públicas, além de considerá-lo como um direito do cidadão. Bresser Pereira afirma ainda que o controle social das organizações públicas pode ser exercido de duas maneiras:

De baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente por conselhos diretores de instituições públicas não-estatais. (PEREIRA, 2011, p.140)

Liszt Vieira, por sua vez, contribui apontando como o direito à transparência e o controle social podem ser assegurados à sociedade.

A transparência e o controle social do Estado pela sociedade civil só podem ser assegurados mediante a combinação das atuais instituições com a adoção dos mecanismos de consulta, referenda, plebiscito e outras formas de participação direta, através de instituições conselhistas - que emergem da democracia direta - que possam remeter inclusive a estruturação e ao controle dos orçamentos públicos. (LISZT VIEIRA, 1999, p. 251)

Liszt Vieira aponta ainda o seguinte em relação à importância do controle social para a recuperação da legitimidade do Estado:

A recuperação da legitimidade do Estado depende da democratização de suas instituições. Os parlamentos e os partidos políticos perderam legitimidade ao se confinarem nos marcos institucionais desenhados e controlados pela elite política, afastando-se dos influxos comunicativos provenientes da sociedade civil. A reforma das instituições estatais requer, assim, mecanismos que assegurem a participação direta dos cidadãos, como os citados exemplos de referendo, revocatória de mandatos, iniciativa popular, participação em conselhos que decidem diretrizes das políticas públicas. (LISZT VIEIRA, 1999, p. 248)

Nesse mesmo sentido, Bresser Pereira afirma que:

A sociedade civil cumprirá papel central na construção de um espaço público democrático, única fonte possível de governabilidade e legitimidade do sistema político. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 252)

As colocações acima apontam para a importância do controle social para a sociedade, principalmente quando a mesma participa da gestão pública através do conhecimento dos atos administrativos e da fiscalização das políticas públicas. Observa-se ainda que esse controle é de grande importância não só para a sociedade, mas também para a legitimidade do Estado e a governabilidade.

Accountability

O conceito de *accountability*, quando traduzido literalmente do inglês, corresponde a "responsabilidade" e, portanto, pode ser entendido como um termo relacionado à responsabilização, fiscalização e controle social. Trata-se de uma série de procedimentos que possibilitam aos gestores de uma instituição/organização prestar contas e ser responsabilizados pelos resultados de ações praticadas no desempenho de suas funções.

Accountability é fundamental em várias áreas, incluindo Administração de Empresas, Política, Educação, entre outras. No contexto organizacional, *accountability* envolve a prestação de contas por indivíduos ou grupos em relação às suas responsabilidades e desempenho. Isso significa que as pessoas devem assumir a responsabilidade por suas ações, cumprir seus compromissos e serem transparentes em relação ao seu trabalho. *Accountability*

promove a confiança, a eficiência e a eficácia em uma organização, uma vez que os membros sabem que serão responsabilizados por suas ações.

Accountability como conceito é central para a administração pública, e a sua existência como processo é fundamental para a preservação da democracia. Todavia, há que se considerar que a accountability não é tão simples quanto parece, pois em cada contexto em que é definida parte de premissas diferentes, que devem ser conhecidas e reconhecidas para que se possa, de fato, compreendê-la. (ROCHA, 2011, p. 87)

Accountability na Administração Pública é de extrema importância para promover a transparência, a responsabilidade e a eficiência do setor governamental, se referindo à obrigação dos órgãos públicos e de seus representantes de prestar contas por suas ações, decisões e resultados perante os cidadãos, bem como aos controles e aos processos para garantir a prestação de contas.

Conforme Rocha (2011, p. 84), um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanentes dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

Accountability também é fundamental na esfera política, pois os representantes eleitos devem ser responsáveis perante os cidadãos que os elegeram. Isso implica em prestar contas sobre suas ações, implementar políticas que atendam aos interesses do público e respondam às preocupações e demandas dos consumidores. Sem uma devida responsabilização, os políticos podem abusar de seu poder e não agir de acordo com os interesses públicos.

A promoção da *accountability* requer a definição clara de responsabilidades, o estabelecimento de métricas de desempenho, a implementação de controle de monitoramento e a criação de um ambiente em que as pessoas se sintam seguras para relatar preocupações e erros. Além disso, a prestação de contas deve ser consequência de ações e atividades executadas ou do não cumprimento de responsabilidades.

A prestação de contas é essencial para promover a transparência, a responsabilidade pessoal e institucional, e para garantir um bom desempenho e resultados em várias áreas. Em resumo, *accountability* deve começar com a transparência pública, ativa ou passiva, e terminar com as devidas responsabilizações dos agentes públicos, sendo na forma de incentivos ou punições.

Portais da Transparência

A transparência, como já comentado, é um dos princípios da Administração Pública elencados em nossa Carta Magna, e os Portais da Transparência - com o avanço da tecnologia da informação e comunicação e, a exigências da legislação - tornaram-se a principal ferramenta de publicação dos atos da Administração Pública, em especial no que se refere a receitas e despesas. Esse avanço permite que a tecnologia cada vez mais faça parte da vida da sociedade e, por consequência, a existência desse avanço tecnológico tem proporcionado também uma mudança de paradigma na Administração Pública, principalmente no oferecimento de serviços e informações à sociedade. Essa mudança é denominada de Governo Eletrônico – e-gov. Existem várias definições de Governo Eletrônico, aqui trazemos a definição de Torres e Agune:

Governo eletrônico é o uso de tecnologias de informação, comunicação e automação para promover melhores serviços à sociedade (cidadãos, empresas, comunidades) e a criação de uma vasta rede de relacionamentos, com eficiência, eficácia e efetividade, por meio de processos que integrem toda a cadeia de valor na oferta destes serviços. (TORRES E AGUNE, 2009, pp. 1-2)

Dessa forma, compreende-se da definição acima que Governo Eletrônico é o uso de todas as formas de tecnologia da informação para uma melhor prestação de serviço público e informações à sociedade, além de facilitar a participação na fiscalização e gestão das políticas públicas, fortalecendo o exercício da cidadania, conforme garantido pela Constituição Federal de 1988.

Os Portais da Transparência são ferramentas que estão inseridas no portfólio do Governo Eletrônico e são utilizados pelos órgãos públicos para as publicações de seus atos administrativos e informações de interesse público. Os Portais da Transparência são utilizados ainda para fazer cumprir as exigências da Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação – LAI.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (BRASIL, 2011)

Sendo assim, os Portais da Transparência são instrumentos pelos quais a Administração Pública cumpre as exigências da legislação e garante os princípios da transparência ativa,

quando disponibiliza informações para conhecimento da sociedade, além de cooperar com o princípio da transparência passiva quando disponibiliza nesses portais meios pelos quais a sociedade pode solicitar informações de seu interesse.

O Portal da Transparência do Governo Federal descreve a si mesmo como sendo: “um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública”. O Portal fornece detalhamento e transparência às informações, seja para a compreensão por parte do cidadão, seja por determinação legal. Em outra publicação do seu próprio sítio, o Portal da Transparência é caracterizado como sendo uma ferramenta essencial para a sociedade acompanhar e participar das políticas públicas:

O Portal da Transparência é uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro. É possível acompanhar uma série de situações pelo Portal (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2023).

É uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro. É possível acompanhar uma série de situações pelo Portal (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2023).

Dessa forma, observa-se que através do Portal da Transparência os cidadãos podem acompanhar o planejamento e execução da Administração Pública. Como identificado nesse artigo, os portais apresentam mecanismos que permitem à sociedade acompanhar os investimentos por área de atuação do Governo, as despesas realizadas com pessoal, compras, entre outras, bem como a promoção da participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

Procedimentos Metodológicos

Para a realização deste trabalho foram adotados procedimentos metodológicos de cunho exploratório como consulta a documentos, periódicos, livros, revistas, artigos acadêmicos, aos sítios eletrônicos, em especial aos Portais da Transparência do Governo Federal e da Prefeitura Municipal de São Raimundo Nonato – Piauí. Foram abordadas questões sobre *Accountability*, transparência ativa, passiva, controle e acesso à informação. Também foram extraídas informações disponíveis nos *websites* do Governo Federal e no Portal da

Transparência do Município de São Raimundo Nonato. Ainda foram analisados alguns documentos na sede da Prefeitura Municipal de São Raimundo Nonato – PI. Por último, foi realizada análise da legislação em vigor.

Portal da Transparência do Governo Federal

O Portal da Transparência do governo federal foi lançado e é gerenciado pela CGU – Controladoria Geral da União, como pode ser constatado abaixo:

Lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Desde a criação, a ferramenta ganhou novos recursos, aumentou a oferta de dados ano após ano e consolidou-se como importante instrumento de controle social, com reconhecimento dentro e fora do país. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2023).

Durante a pesquisa constatou-se que além das informações contábeis e financeiras, o Portal disponibiliza várias abas e seções sobre vários assuntos de grande relevância para o exercício do controle social, como a denominada Rede da Transparência:

Este espaço representa mais uma ação de promoção da transparência pública e tem o objetivo de facilitar o acesso do cidadão, em um único local, às informações a respeito de projetos e ações relevantes para o Controle Social. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2023).

A Rede da Transparência apresenta várias seções em um só lugar onde são reunidas informações sobre vários assuntos e até mesmo algumas referentes aos outros poderes, ficando aqui o registro de que essas informações podem ser atualizadas, diária, semanal, e mensalmente a depender do assunto, para melhor facilitar o acesso à informação à sociedade. Conforme quadro abaixo:

Exemplos de informações que estão disponibilizadas na Rede da Transparência	
REDE DA TRANSPARÊNCIA	Auditoria e Fiscalização, Bancos, Ciência e Tecnologia, Benefícios Sociais, Controle Social, Cultura, Compras, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Urbano, Educação, Dados básicos, Energia, Economia, Obras, Justiça, Renúncias Fiscais, Patrimônio da União, Esporte, Servidores, Sanções, Meio Ambiente, Planejamento e Orçamento Público, Transparência nos estados, municípios e no DF, Transparência em Outros poderes. Entre outras.

Adaptado do: <https://portaldatransparencia.gov.br/redetransparencia>

O Portal apresenta ainda uma grande facilidade para o exercício da transparência passiva, através da plataforma Fala.BR – Plataforma integrada da Ouvidoria e Acesso à Informação. Neste canal o cidadão pode realizar reclamações sobre os serviços públicos, elogiar, além de poder solicitar informações de interesse, pessoal e coletivo, ressalvada aquelas de uso restrito, bem como acompanhar as respostas dos órgãos sobre os pedidos solicitados, exercendo assim sua cidadania e o controle social dos atos da Administração Pública.

Portanto, constata-se que o Portal da Transparência do Governo Federal, além de cumprir a legislação sobre o princípio da transparência, é também uma ferramenta que traz grande contribuição para o exercício do controle social da Administração Pública, uma vez que fornece várias informações importantes sobre os atos da mesma.

Portal da Transparência da Prefeitura de São Raimundo Nonato

O município de São Raimundo Nonato

Como o nosso trabalho tem como referência o município de São Raimundo Nonato, achamos pertinente apresentar algumas características do município. São Raimundo Nonato é um município do estado do Piauí, que fica localizado no semiárido nordestino, a 520 km da Capital Teresina, compõe a região do território Serra da Capivara. Segundo o último censo possui uma população de 38.934 habitantes, com uma área territorial de 2.415,287 Km², com uma densidade de 16,12 habitantes por quilômetro quadrado.

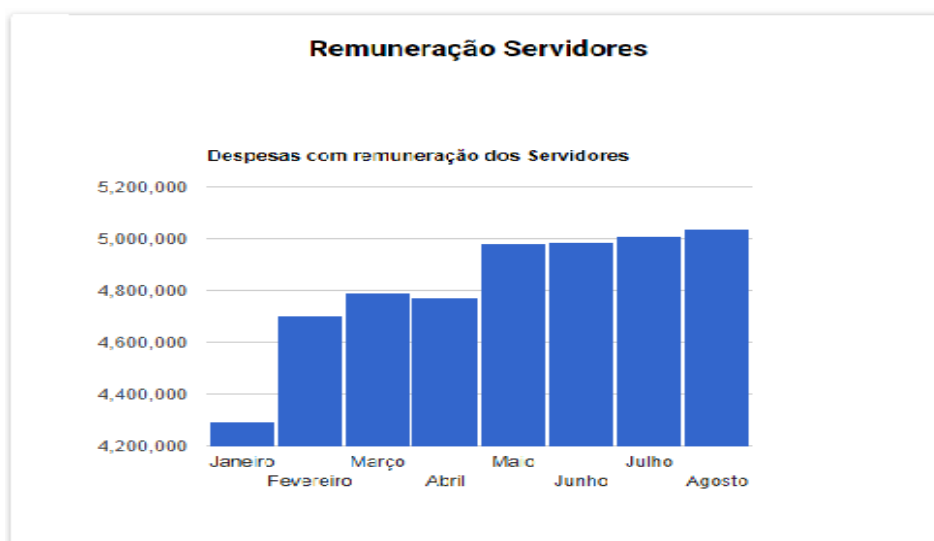
Quanto à educação, segundo o IBGE o município possui uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de 98% da população, já o IDEB – dos anos iniciais do ensino fundamental das escolas da rede pública é de 4,5 e, de 4,7 para os anos finais do ensino fundamental de escolas da rede pública. Em relação à renda e ao desenvolvimento social, segundo os dados do IBGE, o município possui um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 15.649,40 e IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - de 0,661.

Portal da Transparência do município

Durante a realização desta pesquisa, após uma análise do Portal da Transparência do Município de São Raimundo Nonato – Piauí, verificou-se que há fatores positivos e negativos que afetam de alguma forma o exercício do controle social da Administração Pública.

Entre os fatores positivos que podem contribuir para o exercício do controle social, o Portal apresenta informações contábeis financeiras, como, previsão das receitas, receitas e despesas realizadas, informações sobre remuneração de servidores, quantidade de servidores, empenhos liquidados, além de informações sobre compras públicas como licitações e contratos, entre outras. Dessa forma, observa-se que o município cumpre o princípio da transparência ativa, exigido pela legislação em vigor. Quanto à transparência ativa vale lembrar que o município disponibiliza o e-Sic no próprio Portal da Transparência, mas o que chama a atenção é o índice muito baixo de solicitações, apenas 05 (cinco), de janeiro a setembro de 2023, diferente das solicitações do e.Sic do Governo Federal que tem uma demanda muito grande de pedidos de informação por parte da sociedade.

Quanto aos fatores negativos ficou constatado que o Portal do Município de São Raimundo Nonato apresenta algumas falhas que prejudicam o exercício do controle social, como, por exemplo, a falta de regularidade das atualizações das informações. Em 30 de outubro de 2023, verificou-se que a última atualização havia sido realizada no mês de agosto, como pode ser constatado na imagem abaixo:



Adaptado do Portal da Transparência de São Raimundo Nonato

Considerações Finais

Através desse trabalho é possível perceber que os Portais da Transparência apresentam inúmeras informações com o intuito de cumprir as exigências da legislação, sendo de grande

importância para a sociedade acompanhar os atos da Administração Pública e participar da gestão das políticas públicas. Assim, observa-se o cumprimento do princípio da transparência ativa por parte da Administração Pública, além do fornecimento de instrumentos para o exercício da transparência passiva, como pode ser observado nos e-Sics, que é um meio acessível disponibilizado nos Portais da Transparência para os cidadãos solicitarem as informações de seu interesse.

Assim, fica constatado que os Portais da Transparência são ferramentas que podem auxiliar e facilitar o controle social da Administração Pública, uma vez que apresentam uma gama de informações que podem ser analisadas pela sociedade, referente a execução financeira, orçamentária e contábil. No entanto, fica aqui o registro de que não foi feita uma análise aprofundada da clareza dessas informações publicadas nos Portais da Transparência para o entendimento da sociedade, todavia observa-se a contribuição dos Portais da Transparência para o exercício do controle social e da cidadania.

A Administração Pública visa prestar serviços de qualidade aos cidadãos, serviços que são financiados pela própria sociedade, através do pagamento de tributos. Dessa forma, é justo que essa mesma sociedade fiscalize os atos da Administração Pública e, participe da gestão das políticas públicas.

Acreditamos que a Administração Pública pode atentar para os resultados dessa pesquisa para aprimorar cada vez mais seus Portais da Transparência como uma ferramenta de publicidade de seus atos, atendendo assim mais fielmente à legislação e o anseio da sociedade por uma administração transparente e justa. Quanto à sociedade, em especial a de São Raimundo Nonato, poderá levar em consideração esse trabalho para entender melhor a comunicação entre Governo e cidadão, facilitando assim o exercício do controle social.

Fica também aqui o registro da necessidade de mais estudos acadêmicos que venham a contribuir para o desenvolvimento de ferramentas estratégicas para o aprimoramento da comunicação pública tendo em vista o aumento das demandas por informação como forma de exercer o direito à cidadania e à transparência pública. Trabalhos como esse podem ter certa relevância tanto para a sociedade como para a Administração Pública, uma vez que há nesta última um grande movimento em torno da utilização das tecnologias da informação e comunicação para ajudar na implantação de políticas públicas que melhor atendam aos anseios da sociedade, com economicidade, eficiência, transparência e celeridade.

Referências

BOBBIO, Norberto; **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORGES, I. de Souza, O controle social e a transparência pública na democracia brasileira, **Revistas CGU**, Edição especial, p. 151-160, 2011.

BRASIL, CGU – Controladoria Geral da União; **Participação Social**; <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>, acesso em: 16 dez 2022.

BRASIL, **Decreto de número 7.724** de 16 de maio de 2012; Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm; acesso em: 17 dez 2022.

BRASIL, **Lei nº 12.527**, de 18 nov. 2011. Regula o Acesso à Informação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 14 dez 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 17 dez 2022.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. **Pretexto** (Belo Horizonte. *On line*), v. 19, p. 46-62, 2018. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/5715>. Acesso em 25 mar 2023.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins; **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa** – 1 ed. - Curitiba: Appris, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; **Manual de direito administrativo** – ed. 28ª – São Paulo: Atlas, 2015. <https://portaldatransparencia.gov.br/glossario> – acesso em: 25 fev 2023

PINHO, J. G. / SACRAMENTO, A. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, 2009, 1343-1368. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>. Acesso em: 20 mar 2023

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, **Prefeitura de São Raimundo Nonato**, disponível em: <<http://transparenciasaoraimundononato.pi.gov.br/>> acesso em: 23 de Mar. 2023.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, **O Portal como Ferramenta**, disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/controle-social/o-portal-como-ferramenta>, acesso em: 23 mar 2023

RIBEIRO GAMA, Jader. **Transparência pública e governo eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará** – Belém-Pará, 2017.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, p. 82-97, 2011. Disponível em: https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162. Acesso em: 25 mar 2023

SILVA, Walber Alexandre De Oliveira. **Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros – 2017**.

TORRES, N. A., & AGUNE, R. M. (2009). **Web-gov nos municípios paulistas**. Disponível em: <https://politics.org.br/edicoes/web-gov-nos-munic%C3%ADpios-paulistas>

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, **O que é transparência ativa?**, disponível em < <https://ww2.uft.edu.br/index.php/perguntas-frequentes/187-faq-acesso-a-informacao/17193-o-que-e-transparencia-ativa>>acesso em: 12 mar. 2023

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Controle Social**. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.). O Público não-estatal na reforma do Estado, Rio de Janeiro: Fundação Geúlio Vargas 1999.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

PAES, José Hermes Carvalho; LIMA, Mauricene de Paula; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos
Transparência Pública: os Portais da Transparência como ferramenta para o exercício do controle social da Administração Pública. **Id on Line Rev. Psic.**, Dezembro/2023, vol.17, n.69, p.407-426, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 10/11/2023; Aceito 16/11/2023; Publicado em: 30/12/2023.