

## **A LEI DO ACESSO À INFORMAÇÃO E A BOA GOVERNANÇA: ANÁLISE DE 521 MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MAIS DE 10.000 HABITANTES**

Giovani da Silva Corralo\*

Isabela Bohnen\*\*

**SUMÁRIO:** *Introdução; 2 A Lei do Acesso à Informação e os Municípios com mais de 10.000 Habitantes; 3 A Boa Governança Local e a Transparência; 4 O Acesso à Informação nos Sítios Oficiais de 521 Municípios Brasileiros com mais de 10.000 Habitantes; 5 Considerações Finais; Referências.*

**RESUMO:** Este trabalho científico estuda a Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011 e a boa governança em 521 municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes. Trata-se de relevante tema ao mundo jurídico, especialmente pelas importantes mudanças e obrigações aos entes públicos. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo, associado à pesquisa de campo nos sítios oficiais dos municípios na rede mundial de computadores. Assim, estuda-se a lei do acesso à informação e o seu impacto nos municípios com mais de 10.000 habitantes, seguido da análise conceitual da boa governança. Após é feita a análise da pesquisa realizada nos municípios com mais de 10.000 habitantes de cinco Estados da Federação, um de cada região: Rio Grande do Sul (região Sul), Rio de Janeiro (região Sudeste), Rio Grande do Norte (região Nordeste), Pará (região Norte) e Mato Grosso (região Centro-Oeste). O trabalho conclui afirmando a importância das mudanças trazidas pela Lei de Acesso à Informação, entretanto, ainda com pouca repercussão fática nas municipalidades, especialmente as que possuem menor população.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança; Lei do Acesso à Informação; Municípios; Transparência.

### **THE LAW ON ACCESS TO INFORMATION AND GOOD GOVERNANCE: AN ANALYSIS OF 521 BRAZILIAN MUNICIPALITIES WITH MORE THAN 10,000 INHABITANTS**

**ABSTRACT:** Current analysis discusses the Law of Access to Information (Law 12,527/2011) and good governance in 521 Brazilian municipalities with more than 10,000 inhabitants. This is a highly relevant theme, mainly due to important

\* Doutor em Direito do Estado pela UFPR; Docente da graduação e do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF); Docente convidado dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neto, Angola; E-mail: [georralo@upf.br](mailto:georralo@upf.br)

\*\* Discente de Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF); Bolsista CNPQ; Brasil.

changes and obligations to public departments and has been undertaken through the hypothetic and deductive method plus field research in official sites of the municipalities employing the WWW network. The Law of Access to Information, its impacts on the municipalities with more than 10,000 inhabitants and good governance are analyzed. Research on municipalities with more than 10,000 inhabitants in five Brazilian states from each region was undertaken, namely, Rio Grande do Sul (South), Rio de Janeiro (South-East), Rio Grande do Norte (North East), Pará (North) and Mato Grosso (Center West). Results show the importance of changes introduced by the Law of Access to Information, although with slight phatic repercussions on the municipalities, mainly those with fewer populations.

**KEY WORDS:** Governance; Law of Access to Information; Municipalities; Transparence.

## **LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA BUENA GOBERNANZA: ANÁLISIS DE 521 MUNICIPIOS BRASILEÑOS CON MÁS DE 10.000 HABITANTES**

**RESUMEN:** En este estudio científico se estudia la Ley de Acceso a la Información - Ley 12.527/2011 y la buena gobernanza en 521 municipios brasileños con más de 10.000 habitantes. Se trata de relevante tema al mundo jurídico, especialmente por los importantes cambios y obligaciones a los entes públicos. Se utiliza el método hipotético-deductivo, asociado a la investigación de campo en los sitios oficiales de los municipios en la red mundial de computadores. Así, se estudia la ley de acceso a la información y su impacto en los municipios con más de 10.000 habitantes, seguido del análisis conceptual de la buena gobernanza. Después se hace el análisis de la investigación realizada en los municipios con más de 10.000 habitantes de cinco Estados de la Federación, uno de cada región: Rio Grande do Sul (región Sur), Rio de Janeiro (región Sudeste), Rio Grande do Norte (región Nordeste), Pará (región Norte) y Mato Grosso (región Centro-Oeste). El concluye el estudio afirmando la importancia de los cambios traídos por la Ley de Acceso a la Información, sin embargo, aun con poca repercusión fáctica en las municipalidades, especialmente las que poseen menos población.

**PALABRAS-CLAVE:** Gobernanza; Ley de Acceso a la Información; Municipios; Transparencia.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico estuda a transparência e a governança nos municípios brasileiros, com base na Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011. Trata-se de relevante tema ao mundo jurídico, uma vez que importantes obrigações recaem aos entes públicos, especialmente no que concerne à transparência ativa. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, associado à pesquisa de campo.

Para tanto, questiona-se a observância do acesso à informação pública nos municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes, nos termos fixados na Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011. Parte-se da hipótese do seu cumprimento parcial, o que é aferido através de pesquisa de campo.

Para alcançar os fins visados é feito o exame da Lei de Acesso à Informação e das principais mudanças operadas na órbita estatal, especialmente nos municípios com mais de 10.000 habitantes. Em sequência compreende-se o alcance conceitual da boa governança, o que inclui a transparência. É na senda destas considerações que os dois primeiros capítulos avançam, com importantes reflexões teóricas.

A fim de melhor compreender os efeitos práticos da transparência ativa prevista na Lei de Acesso à Informação, é analisada a pesquisa de campo em 521 municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes, o que abrange todos os municípios do Rio Grande do Sul (região Sul), Rio de Janeiro (região Sudeste), Rio Grande do Norte (região Nordeste), Pará (região Norte) e Mato Grosso (região Centro-Oeste). Os quesitos analisados são: estrutura governamental, transferência de recursos, execução orçamentária e financeira, editais de licitação e contratos administrativos. Salienta-se o imperativo legal destas informações constarem nos respectivos *sites*.

O estudo da transparência e da boa governança é nodal para o mundo jurídico, pois se coaduna plenamente com o Estado Democrático de Direito e com o dever da boa administração. No mesmo sentido a compreensão fática da concretização dos ditames legais junto aos municípios brasileiros, afinal de contas, tão importante quanto a compreensão teórica é a facticidade do que está legalmente previsto.

## 2 A LEI DO ACESSO À INFORMAÇÃO E OS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 10.000 HABITANTES

Para os fins propostos neste artigo científico importa considerar a

imprescindibilidade da existência da transparência e do acesso à informação em âmbito do governo municipal, mas não somente neste, para que o direito de recebimento de informações públicas, resguardado pela Constituição Federal, seja cumprido<sup>03</sup>.

O acesso às informações concernentes ao poder público no âmbito municipal revela-se de suma importância para que haja participação cidadã no tocante ao governo. Deste modo, a democratização da participação na vida pública, por meio da disponibilização de informações, tende a estimular a administração a conceder maior atenção na obrigação de prestar contas à população. É neste sentido que o acesso à informação estimula uma cidadania ativa e fortalece a própria democracia participativa, que faz do cidadão-povo a medula legitimadora de todo o sistema<sup>04</sup>:

O direito à informação - relevante elemento da cidadania - mostra-se, em primeiro lugar e de maneira preponderante, com a ação social dos cidadãos não só em relação com as autoridades públicas, mas também em suas mútuas relações com as entidades privadas, por este motivo ele aparece na maioria das Constituições democráticas como um direito fundamental, a par de adquirir a categoria de direito humano na ordem internacional<sup>05</sup>.

O direito do acesso à informação é disciplinado no Brasil pela Lei nº 12.527/2011<sup>06</sup>, que revogou a Lei 11.111/2005, o qual consiste no direito constitucional de obtenção de informações públicas, por parte de qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, as quais podem solicitar o recebimento de informações públicas de órgãos e entidades sem a necessidade de apresentar os motivos ou razões. Ademais, a referida lei diz respeito, além dos municípios, aos três poderes da União, Estados, Distrito Federal, bem como os Tribunais de Contas e Ministério Público<sup>07</sup>. Trata-se, portanto, do direito de informar e de ser informado<sup>08</sup>. Assim, o escopo da Lei de Acesso à Informação revela que todas as informações produzidas

<sup>03</sup> Constituição Federal, Art. 5º, XIV: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

<sup>04</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 35.

<sup>05</sup> SARLET, Ingo; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira, Revista da AGU, Brasília, p. 14, out./nov. 2014.

<sup>06</sup> A Lei nº 12.527/2011 entrou em vigor em 16 de maio de 2012, sendo regulamentado no Governo Federal pelo Decreto nº 7.724/2012. Constituição Federal do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 04 nov. 2015.

<sup>07</sup> “Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos”. Disponível em: <http://www.acaoformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito>. Acesso em: nov. 2015. Vide Art. 5º XXXIII-CF/1968.

<sup>08</sup> LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ou custodiadas pelo poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas<sup>09</sup>.

Desta forma, é no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal brasileira que se encontra disposto como Direito Fundamental o direito do acesso à informação pública, podendo ser de interesse individual ou coletivo, de receber informações dos órgãos públicos, os quais deverão ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade. O sigilo, neste contexto, é ressalvado somente quando seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado ou para resguardar outros direitos fundamentais, como a privacidade. Além disso, este mesmo dispositivo constante na Constituição Federal<sup>10</sup> resguarda o princípio da publicidade, pois, não obstante o administrador público seja o responsável pela gestão dos bens da coletividade, este deve agir de forma transparente, prestando contas aos administrados de todas as condutas administrativas realizadas<sup>11</sup>.

Ademais, a publicidade como princípio da Administração Pública possui um compromisso com a atuação estatal, o qual se manifesta de forma abrangente, isto é, não apenas sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, mas deve propiciar o conhecimento da conduta interna dos seus agentes<sup>12</sup>. Com isso, os poderes conferidos à Administração Pública não podem ser renunciados pelo administrador, nem descumpridos, considerando a necessidade de atenderem o bem comum e atuarem em benefício da coletividade<sup>13</sup>. Enfim, o princípio da publicidade deve, ainda, ser compreendido como superado pelo princípio da transparência, porém não como um fator de sobreposição, mas sim por impulsionar o desenvolvimento de um governo transparente que encontra balizamentos na radicalização da publicidade<sup>14</sup>.

A transparência revela-se como um instrumento indutor que tem por objetivo influenciar ações responsáveis por parte dos gestores públicos, uma vez que o reflexo da tomada de decisões e ações do governo podem ser questionados pela sociedade, que possui o direito de ser não apenas informada, mas de participar da governança, fruto de um governo transparente<sup>15</sup>.

<sup>09</sup> Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/menu-de-apoio/entenda-a-lai>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

<sup>10</sup> Constituição Federal, 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”.

<sup>11</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: Verbatim, 2014.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 669.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

<sup>14</sup> CORRALO, Giovani. Governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros: pode haver o sigilo de informação pública? Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 30, n. 2, jul./dez., 2014, p. 211-235.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

Dessarte, a perspectiva de transparência e disponibilização de informação encontra, hodiernamente, maior facilidade de difusão em função da ampliação cada vez maior dos governos eletrônicos, nos quais a utilização de modernas tecnologias encontra-se fortemente aliada ao governo que, fazendo uso de meios virtuais, estimula a democratização do acesso à informação<sup>16</sup>. Uma das faces dos novos processos tecnológicos, que possibilitam o compartilhamento gradativo de informações, são os Portais de Transparência, presentes nos diferentes níveis de governo, aproximando a relação cidadão-Estado no exercício do controle social<sup>17</sup>.

Desta forma, observa-se uma tendência irreversível da efetivação de governos eletrônicos, alicerçados no uso das novas tecnologias. Em uma breve consideração sobre a estrutura do governo eletrônico, afere-se que o mesmo possui cinco principais balizamentos: a) presença: caracterizada por uma expressão do governo eletrônico fundada na interação de informações disponibilizadas em portais virtuais; b) interação: diz respeito ao estágio que oferece instruções para que qualquer indivíduo possa encontrar as informações que busca bem como a obtenção de serviços; c) transação: permite a utilização do governo eletrônico na busca de informações de interesse particular, como licitações e contratos; d) transformação: esse estágio facilita o governo eletrônico, disponibilizando tomada de decisões que envolvam o poder federal, estadual e municipal, bem como as instituições públicas e privadas; e e) governança digital: é o estágio de maior evolução, pois combina o desenvolvimento tecnológico com os mais elevados padrões de serviços disponibilizados à sociedade, observando seus anseios e requisições, além de promover a participação popular<sup>18</sup>. Assim, a dinamização da utilização de recursos digitais na gestão pública demonstra que as novas tecnologias revelam um instrumento de melhoria no serviço público, já que propicia aos cidadãos uma maior interação com o poder exercido pela administração.

Em face do acesso à informação, se faz notória, também, a existência de uma teoria procedimental que transforme a lei constitucional adequada para surtir efeitos depositos na norma, transformando-a em “law in public action” - “trazer para a rua”<sup>19</sup>. Desta forma, para que haja efetiva democratização no que se refere

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino. Governo eletrônico e transparência. Novas tecnologias gerenciais e organizacionais e sua aplicação na administração pública. Disponível em: <[http://uol.iesede.com.br/aprovaconcursos/demo\\_aprova\\_concursos/administracao\\_publica\\_05.pdf](http://uol.iesede.com.br/aprovaconcursos/demo_aprova_concursos/administracao_publica_05.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2015.

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. rev. e. atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1667.

<sup>18</sup> MILAKOVICH, Michael E. Digital Governance: new technologies for improving public service and participation. New York: Routledge, 2012, p. 14.

<sup>19</sup> HÄBERLE. Verfassung als öffentlicher Prozess. Berlin, 1978, p. 59 apud CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 500.

à participação pública no poder, há de vigorar procedimentos justos, que influam significativamente no resultado das decisões<sup>20</sup>.

Concernente a isso, a existência da transparência no poder público, no que se refere à disponibilização de informações à população, gera, entre outras consequências positivas já mencionadas, o aumento da confiabilidade constituindo, assim, um governo democrático e legítimo:

A disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas e que a literatura denomina de *accountability*<sup>21</sup>.

Para concretizar a transparência, a lei garante à sociedade o acesso a informações públicas de duas formas: a) transparência ativa: quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores; e b) transparência passiva: quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas<sup>22</sup>.

Dito isso, após analisar os fundamentos da transparência, parte-se para a verificação dos respectivos deveres dos órgãos e entidades públicas no que tange à disponibilização de informação à população, segundo a Lei nº 12.527/2011. Enfatiza-se, de pronto, a atenção focada às responsabilidades municipais, tendo em vista ser esse o foco do presente artigo, complementado com uma pesquisa de campo.

São competências, bem como deveres do poder municipal, informar via *Internet*, no sítio de cada município com mais de 10.000 habitantes, informações de interesse geral ou coletivo, tais como a divisão de competências e a estrutura administrativa direta e indireta, registros de repasses de recursos, transferências e recursos financeiros, despesas públicas, procedimentos licitatórios com os respectivos editais e contratos celebrados, além de dados gerais que possibilitem

<sup>20</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

<sup>21</sup> CRUZ, Cláudia Ferreira, FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa; SILVA, Lino Martins; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. ENAPG, 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2010/2010\\_ENAPG380.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG380.pdf)> Acesso em: 13 nov. 2015.

<sup>22</sup> SARLET, Ingo; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira, Revista da AGU, Brasília, ano XIII, n. 42, out./nov., 2014, p. 13.

o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades<sup>23</sup>.

Tendo em vista esses critérios a serem observados pelo governo municipal, alguns requisitos devem ser avistados, tais como a existência de ferramentas de pesquisa do conteúdo que possibilitem o acesso à informação de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão, assim como permitir a gravação de relatórios em formatos eletrônicos para que a análise de informações se torne viável, como também a garantia de autenticidade e integridade das informações disponíveis para o acesso<sup>24</sup>.

Além dessas disposições, a Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, também positiva o princípio da transparência ao disciplinar a responsabilidade dos governos de conceder ampla divulgação dos planos, orçamentos e diretrizes orçamentárias, prestações de contas e respectivo parecer prévio, bem como os relatórios resumidos da execução orçamentária e os relatórios da gestão fiscal, além das versões simplificadas desses documentos<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição Federal do Brasil de 1988. 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".

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

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.

<sup>24</sup> § 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).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

<sup>25</sup> Art. 48 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal.



No que diz respeito à transparência passiva, subsiste o dever de prestar as informações solicitadas, devendo conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, tanto na forma física quanto na forma digital. Assim, o prazo máximo é de 20 dias para a prestação, prorrogável por mais 10 dias, desde que justificado<sup>26</sup>. Quanto ao sigilo, em nível municipal não se configura da mesma forma que em nível federal, sendo fato que não há discricionariedade para a autoridade política e administrativa ditar os parâmetros do acesso à informação, logo, *prima facie*, não há que se cogitar em sigilo de informação pública municipal que não conflite com outros direitos fundamentais<sup>27</sup>.

A forma como o governo municipal exerce suas obrigações reflete diretamente nos cidadãos. Isto é, em um estágio atual, a cidadania ganha força, uma vez que remete à noção de tratamento isonômico e a busca de bem comum, exigindo um tratamento igual a todos. Em âmbito municipal tal consideração ganha força ainda maior, visto que está constantemente suscetível à fiscalização por parte dos cidadãos, o que constitui direito de acesso à informação pública, bem como a cobrança de *accountability* - prestação de contas - dos gestores pelos atos praticados<sup>28</sup>.

O acesso à informação pública, enquanto um direito fundamental individual e coletivo visa instrumentalizar o exercício da cidadania, pilar da democracia, manifestada na fiscalização dos atos governamentais. Assim, não como mero destinatário das ações do Estado, o patamar de cidadão compreende algo maior, o de titular da coisa pública. Além disso, não apenas a Constituição Federal resguarda o Direito de Acesso à Informação, mas também a Convenção Americana de Direitos Humanos reforça esse direito<sup>29</sup> bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assegura em seu art. 19 o direito de acesso à informação pública, o que comprova a essencialidade desse direito, tanto que mereceu especial atenção em âmbito internacional<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Artigo XX da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

<sup>27</sup> CORRALO, Giovani. Governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros: pode haver o sigilo de informação pública? Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 30, n. 2, jul./dez., 2014, p. 211-235.

<sup>28</sup> PALUDO, Augustinho. Administração Pública. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

<sup>29</sup> Convenção Americana de Direitos Humanos, Art. 13º, "III - Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões". Convenção Americana de Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.pge.sp.gov.br/centrod\\_cestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrod_cestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm)> Acesso em: 17 dez. 2015.

<sup>30</sup> BUCCI, Eduardo Sadalla. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. Âmbito Jurídico. v. 67, 2009, p. 2-13. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6490](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490)>. Acesso em: 17 mai. 2015.

Portanto, a Lei do Acesso à Informação mostra-se essencial, ao lado dos princípios da transparência e publicidade, para que o direito fundamental de informação seja efetivado. O mencionado direito está no rol dos direitos fundamentais, o que remete ao seu efetivo cumprimento pelo Estado, em todos os níveis, por todos os poderes.

Considerando um governo que propicie a participação da população em um Estado democrático, faz-se oportuno destacar a seguinte frase proferida por Canotilho: “o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política”<sup>31</sup>. É neste sentido que o acesso à informação pública é condição *sine qua non* para a participação política e a autodeterminação individual e social.

### 3 A BOA GOVERNANÇA LOCAL E A TRANSPARÊNCIA

A ideia de governança relacionada aos negócios públicos, com uma significação diferenciada da palavra governo, é recente. Durante séculos, ambas as palavras - governo e governança - possuíam um mesmo significado. Na busca de um marco cronológico da sua autonomização conceitual não há como não mencionar os documentos oficiais do Banco Mundial<sup>32</sup>, especificamente aquele que em 1992 - *Governance and Development* - foi o responsável pela maior difusão desta nova e específica significação: “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”<sup>33</sup>.

A centralidade da ideia de governança é a forma como ocorre o exercício do poder em uma sociedade e seus respectivos recursos para a realização do desenvolvimento. Este exercício pode ser positivo ou negativo, o que tem levado à adjetivação da governança, em outras palavras, tem se buscado esclarecer o conteúdo de uma boa governança. É provável que o documento do Banco Mundial

<sup>31</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 283.

<sup>32</sup> GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006; PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013; MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010, p. 110; DOORNBOS, Martin. “Good Governance”: the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, v. 57, 2003, p. 3-17.

<sup>33</sup> WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992, p. 1. “governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento” (tradução nossa). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

*Governance: The Bank's Experience*<sup>34</sup> - de 1994 - seja o que melhor alcance este objetivo, definindo boa governança como: “predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a Professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil participating in public affairs; and all behaving under the rule of law”<sup>35</sup>.

A boa governança requer a observância de alguns requisitos essenciais, como a participação, a transparência, a responsabilização (*accountability*) e o Estado de Direito, o que permite afirmar que se trata de indeclináveis dimensões de uma boa governança<sup>36</sup>.

O direito à participação realça esta nova conformação democrática presente na Constituição Brasileira, não somente comprometida com a democracia representativa, mas a avançar na democracia participativa, razão pela qual se persegue um Estado Democrático de Direito. Não há como discorrer em boa governança sem pressupor a democracia - representativa e participativa. Aliás, a participação dos cidadãos na administração pública e nos poderes constituídos pode ser compreendida como um direito fundamental, imprescindível para o pleno desenvolvimento humano:

Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual os cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. [...] democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e ativa de homens e mulheres no processo de decisão<sup>37</sup>.

O Estado de Direito, por sua vez, é condição às democracias contemporâneas. Nos primórdios, ou seja, nas primeiras espacialidades estatais que assumiram esta condição de Estado de Direito, significava a igualdade entre as pessoas e a limitação dos poderes estatais, com a centralidade do Poder Legislativo, depositário da vontade

<sup>34</sup> WORLD BANK. *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994. “Governança: a experiência do Banco Mundial”. (tradução nossa). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

<sup>35</sup> WORLD BANK, op. cit., 1994, p. VII. “previsível, aberta e esclarecida política (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída com uma ética profissional; um Poder Executivo responsável pelas suas ações; e uma forte participação civil nos assuntos públicos; e tudo sob o Estado de Direito”. (tradução nossa). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

<sup>36</sup> CORRALO, Giovanni da Silva; CARDOSO, Bruna Lacerda. As Ouvidorias e a Boa Governança nos Municípios Brasileiros. In: Roberto Correia da Silva Gomes Caldas; Helena Elias Pinto; Luiz Henrique Cademartori. (Org.). *Direito e Administração Pública*. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 313-333.

<sup>37</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 284 e 293.

geral do povo<sup>38</sup>. A partir do seu desenvolvimento histórico é possível citar outras importantes características, como a divisão dos poderes e o controle recíproco entre si, a submissão de todos à lei emanada pelo Legislativo e a definição de garantias e direitos individuais às pessoas<sup>39</sup>.

A *accountability* “means holding public officials responsible for their actions. Economic objectives of public accountability include congruence between public policy and actual implementation, and the efficient allocation and use of resources”<sup>40</sup>. Pode ser vertical e horizontal, a primeira concretizada nas eleições, nas quais os políticos são avaliados e julgados pelo povo; a segunda ocorre pelos órgãos estatais responsáveis pelo controle, como é o caso das cortes de contas<sup>41</sup>.

A transparência, por sua vez, nada mais é do que a radicalização do princípio da publicidade, a permitir o sigilo de documentos e informações somente quando puderem comprometer a segurança da sociedade e do Estado ou quando comprometer outros direitos fundamentais - como a privacidade em informações pessoais. Em nível municipal o sigilo à informação pública é excepcional, a remeter à lógica do amplo acesso<sup>42</sup>.

Não é possível compreender a boa governança sem que a transparência esteja presente<sup>43</sup>. Trata-se de um imperativo. Ou há transparência ou não há boa governança. É o que também tem sido salientado pelas instituições multilaterais de estímulo ao desenvolvimento e órgãos de controle que se debruçaram sobre o assunto<sup>44</sup>. Aliás, o Banco Mundial tem salientado a importância da divulgação máxima de informações públicas como forma de combater a corrupção, um dos

<sup>38</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, op. cit., p. 89-93.

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 99-100.

<sup>40</sup> “Significado lógico de assegurar aos agentes públicos a responsabilidade pelas suas ações. Os objetivos econômicos da responsabilização pública inclui a congruência entre as políticas públicas e a sua implementação, e a eficiente alocação e uso de recursos”. (tradução nossa).

<sup>41</sup> BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri: Manolo, 2003, p. 103-105.

<sup>42</sup> CORRALO, Giovanni. Governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros: pode haver o sigilo de informação pública? Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 30, n. 2, jul./dez., 2014, p. 211-235.

<sup>43</sup> MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. Governança Pública: novos arranjos de governo. Campinas: Alínea, 2013, p. 39; SLOMSKI, Valmor. Controladoria e Governança na Gestão Pública. São Paulo: Atlas, 2012, p. 132; MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010, p. 133.

<sup>44</sup> WORLD BANK. Governance and Development. Washington: The World Bank, 1992, p. 39; WORLD BANK. Governance: The Bank's Experience. Washington: World Bank, 1994, p. 29; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013, p. 24; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Reconceptualizing Governance, 1997, p. 9; COMISSÃO EUROPEIA. Livro Branco sobre a Governança, 2001, p. 23; COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003, p. 15. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

maiores males dos países em desenvolvimento.

Concretizar o princípio da transparência na administração pública significa caminhar no sentido de uma boa governança, fundamental para o fortalecimento democrático e para a adequada responsabilização dos gestores dos recursos públicos.

#### 4 O ACESSO À INFORMAÇÃO NOS SÍTIOS OFICIAIS DE 521 MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MAIS DE 10.000 HABITANTES

Este trabalho científico buscou mais do que considerações teóricas. É por isso que se definiu analisar municípios de cinco Estados brasileiros, um de cada região, com mais de 10.000 habitantes, para aferir o cumprimento dos dispositivos da Lei 12.527/2011 quanto à transparência ativa nos seus sítios oficiais<sup>45</sup>. Esta análise ocorreu nos meses de setembro a novembro de 2015.

Para fins de análise e comparação, com fulcro no art. 8º da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação - analisou-se a existência das seguintes informações nos sítios oficiais na rede mundial de computadores: a) estruturação administrativa do município, ou seja, o número de órgãos públicos, a sua identificação e competências; b) recursos transferidos para o município, especialmente da União e do Estado; c) execução orçamentária e financeira em tempo real; d) editais de licitações; e) contratos administrativos e congêneres. Importa salientar, novamente, que estas informações devem estar nos sítios oficiais de todos os municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes. As informações de todos os 521 municípios pesquisados, dos Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Pará remetem à seguinte estratificação das informações.

Nº de municípios (Total: 521)	Nº habitantes	Estrutura Administrativa	Regiões: RS, MT, PA, RJ, RN.			
			Transferência de recursos	Execução orçamentária e financeira	Editais (Licitações)	Contratos
386	10.000 a 50.001	116(31,5%)	93(25,2%)	149(40,4%)	192(52,1%)	105(28,5%)
75	50.001 a 100.000	25(33,3%)	24(32%)	29(38,6%)	37(49,3%)	21(28%)
53	100.001 a 500.000	19(35,8%)	29(54,7%)	37(69,8%)	42(79,2%)	26(49%)
7	mais de 500.000	6(85,7%)	6(85,7%)	7(100%)	6(85,7%)	6(85,7%)

<sup>45</sup> No total foram estudados os sítios oficiais de 521 municípios brasileiros, 07 com mais de 500.000 habitantes, 53 de 100.001 a 500.000 habitantes, 75 de 50.001 a 100.000 habitantes e 385 de 10.001 a 50.000 habitantes. Estes 521 municípios correspondem a todos os municípios com mais de 10.000 habitantes dos Estados do Rio Grande do Sul (região Sul), Mato Grosso (região Centro-Oeste), Rio de Janeiro (região Sudeste), Pará (região Norte) e Rio Grande do Norte (região Nordeste).

Observa-se, de uma maneira geral, como uma regra: quanto maior o município, mais qualificadas são as informações disponibilizadas, logo, mais consoantes aos mandamentos legais são os dados disponíveis nos sítios oficiais. O impressionante - negativamente - é que somente em uma categoria pesquisada (execução orçamentária e financeira) e unicamente nos municípios com mais de 500.00 habitantes é que se alcançou o percentual de 100% dos municípios com estas informações disponíveis. Em sentido oposto, quanto menor a população dos municípios, maior a falta de informações, e, conseqüentemente, maior a ilicitude.

Na busca de criar um indicador médio de cumprimento destas cinco informações analisadas em todos os municípios, dos cinco Estados, analisam-se os municípios em suas faixas populacionais. Os municípios menores (de 10.000 a 50.001 habitantes), que correspondem a 386 municipalidades, tiveram, na média daqueles que cumpriram a Lei de Acesso à Informação, um percentual de 33,9% de adequação legal<sup>46</sup>. Os municípios de tamanho intermediário 1 (de 50.001 a 100.000 habitantes), que correspondem ao total de 75, alcançaram um percentual de 35% de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Os municípios de tamanho intermediário 2 (de 100.001 a 500.000 habitantes), em um total de 53, chegaram a 56,5% de adimplemento legal. Por fim, os municípios com mais de 500.001 habitantes obtiveram percentual superior a 85% de disponibilização das informações estudadas. A média geral, se somadas todas as médias das categorias populacionais dos municípios que cumpriram com a Lei de Acesso à Informação, calculadas em razão do total de 521 municípios analisados, perfaz 37% de municípios que cumprem com a legislação vigente, o que demonstra o quanto a sociedade brasileira ainda tem que avançar para dotar as administrações municipais ao mínimo de transparência. Significa afirmar que quase dois terços dos municípios - frisa-se a base de 521 municipalidades estudadas - encontram-se em desacordo com a legislação vigente.

Os quadros regionais apresentam dados que também merecem a atenção.

---

<sup>46</sup> Para este cálculo foram somados os municípios que cumpriram a lei de acesso à informação em cada um dos quesitos analisados e, após, este número foi dividido por cinco, o que remete a uma média de cumprimento legal, sobre o qual é feito o cálculo percentual sobre o total dos municípios de cada faixa populacional.

			Região Sul - Rio Grande do Sul (RS)			
Nº de municípios (Total: 165)	Nº habitantes	Estrutura Administrativa	Transferência de recursos	Execução orçamentária e financeira	Editais (Licitações)	Contratos
123	10.000 a 50.001	38(30,9%)	38(30,9%)	66(53,6%)	79(64,2%)	54(44%)
24	50.001 a 100.000	9(37,5%)	5(20,8%)	12(50%)	13(54%)	11(45,8%)
17	100.001 a 500.00	7(41%)	7(41%)	12(70,5%)	14(82,3%)	7(41%)
1	mais de 500.000	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)

A buscar um indicador médio do Rio Grande do Sul - região Sul, como feito antes em nível nacional, somando-se as médias dos municípios em suas faixas populacionais que cumpriram com os requisitos legais, alcança-se um percentual de 45,5% de adimplemento, o que também não é dado satisfatório, pois denota mais descumprimento do que cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

			Região Sudeste - Rio de Janeiro (RJ)			
Nº de municípios (Total: 85)	Nº habitantes	Estrutura Administrativa	Transferência de recursos	Execução orçamentária e financeira	Editais (Licitações)	Contratos
48	10.000 a 50.001	10(20,8%)	17(35,4%)	29(60,4%)	36(75%)	15(31,2%)
11	50.001 a 100.000	5(45,5%)	4(36,6%)	5(45,5%)	5(45,5%)	3(27,2%)
22	100.001 a 500.00	6(27,3%)	14(63,6%)	18(81,8%)	18(81,8%)	14(63,6%)
4	mais de 500.000	3(75%)	3(75%)	4(100%)	3(75%)	3(75%)

Já o Estado do Rio de Janeiro - região Sudeste, pelos mesmos critérios, totaliza um percentual de 50,5% de adequação legal, ainda não satisfatório, porém, com mais cumprimento do que descumprimento legal. É o Estado que apresenta o melhor indicador dentre os estudados.

			Região Nordeste - Rio Grande do Norte (RN)			
Nº de municípios (Total: 66)	Nº habitantes	Estrutura Administrativa	Transferência de recursos	Execução orçamentária e financeira	Editais (Licitações)	Contratos
59	10.000 a 50.001	16(27%)	13(22%)	20(34%)	23(39%)	9(15,2%)
5	50.001 a 100.000	1(20%)	4(80%)	4(80%)	4(80%)	2(40%)
2	100.001 a 500.00	2(100%)	2(100%)	1(50%)	2(100%)	1(50%)
0	mais de 500.000	-	-	-	-	-

Quanto ao Estado do Rio Grande do Norte - região Nordeste, o percentual médio alcançado é de 30,3%, muito abaixo de qualquer expectativa mínima de uma boa transparência. Nesta lógica, mais de dois terços dos municípios potiguares estariam a inobservar a Lei de Acesso à Informação.

			Região Norte - Pará (PA)			
Nº de municípios (Total: 131)	Nº habitantes	Estrutura Administrativa	Transferência de recursos	Execução orçamentária e financeira	Editais (Licitações)	Contratos
91	10.000 a 50.001	31(34%)	12(13,2%)	9(9,9%)	18(19,8%)	6(6,6%)
30	50.001 a 100.000	9(30%)	10(33,3%)	6(20%)	12(40%)	4(13,3%)
9	100.001 a 500.00	4(44,4%)	4(44,4%)	5(55,5%)	5(55,5%)	3(33,3%)
1	mais de 500.000	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)

O Estado do Pará - região Norte, apresenta um percentual médio alarmantemente negativo, de somente 38,6%, bastante baixo.

			Região Centro-Oeste - Mato Grosso (MT)			
Nº de municípios (Total: 74)	Nº habitantes	Estrutura Administrativa	Transferência de recursos	Execução orçamentária e financeira	Editais (Licitações)	Contratos
65	10.000 a 50.001	21(32,3%)	13(20%)	25(38,5%)	36(55,3%)	21(32,3%)
5	50.001 a 100.000	1(20%)	1(20%)	2(40%)	3(60%)	1(20%)
3	100.001 a 500.00	-	2(66,6%)	1(33,3%)	3(100%)	1(33,3%)
1	mais de 500.000	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)	1(100%)



Por fim, o Estado do Mato Grosso - Centro-Oeste perfaz um percentual médio de 36,4%, também preocupante<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Os municípios pesquisados em cada região, com mais de 10.000 habitantes são: 1 PARÁ: Aveiro, Abaetetuba, Acará, Afuá, Água Azul do Norte, Alenquer, Almeirim, Altamira, Amajás, Ananindeua, Anapu, Augusto Corrêa, Aurora do Pará, Bagre, Bailão, Barcarena, Belém, Belterra, Benevides, Bom Jesus do Tocantins, Bonito, Bragança, Brasil Novo, Breu Branco, Breves, Bujaru, Cachoeira do Arari, Cachoeira do Pirará, Cametá, Canaã dos Carajás, Capanema, Capitão Poço, Castanhal, Chaves, Colares, Conceição do Araguaia, Concórdia do Pará, Camaru do Norte, Curionópolis, Curralinho, Curuá, Curuçá, Dom Eliseu, Eldorado dos Carajás, Floresta do Araguaia, Garrafão do Norte, Goianésia do Pará, Gurupá, Igarapé-Açu, Igarapé-Miri, Inhangapi, IPIXUNA do Pará, Irituia, Itaituba, Itupiranga, Jacareacanga, Jacundá, Juriti, Limoeiro do Araju, Mãe do Rio, Marabá, Maracanã, Marapanim, Marituba, Medicilândia, Melgaço, Mocajuba, Moju, Monte Alegre, Muaná, Nova Esperança do Piriá, Nova IPIXUNA, Nova Timboteua, Novo Progresso, Novo Repartimento, Obidos, Oeiras do Pará, Oriximiná, Ourém, Ourilândia do Norte, Pacajá, Paragominas, Parauapebas, Piçarra, Placas, Ponta de Pedras, Portel, Porto de Moz, Prainha, Primavera, Quatipuru, Redenção, Rio Maria, Rondon do Pará, Rurópolis, Salinópolis, Salvaterra, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará, Santa Luzia do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santa Maria do Pará, Santana do Araguaia, Santarém, Santo Antônio do Tauá, Santo Caetano das Odíveas, São Domingos do Araguaia, São Domingos do Capim, São Félix do Xingu, São Francisco do Pará, São Geraldo do Araguaia, São João de Pirabas, São João do Araguaia, São Miguel do Guamá, São Sebastião da Boa Vista, Senador José Porfírio, Soure, Tailândia, Terra Alta, Terra Santa, Tomé-Açu, Tracuateua, Trairão, Tucumã, Tucuruí, Ulianópolis, Uruará, Vigia, Viseu, Vitória do Xingu, Xinguará. 2 MATO GROSSO: Alto Paraguai, Araputanga, Arenópolis, Aripuanã, Barra dos Bugres, Barra dos Garças, Brasnorte, Cáceres, Campinápolis, Campo Novo do Parecis, Campo Verde, Canarana, Carlinha, Chapada dos Guimarães, Cláudia, Colider, Colniza, Comodoro, Confresa, Cotriguaçu, Cuiabá, Diamantino, Feliz Natal, Guarantã do Norte, Guiratinga, Itiquira, Jaciara, Jauru, Juara, Juína, Juruena, Juscimeira, Lucas do Rio Verde, Marcelândia, Matupá, Mirassol d'Oeste, Nobres, Nossa Senhora do Livramento, Nova Bandeirantes, Nova Canaã do Norte, Nova Mutum, Nova Olímpia, Nova Xavantina, Paranaíta, Paranatinga, Pedra Preta, Peixoto de Azevedo, Poconé, Pontes e Lacerda, Porto Alegre do Norte, Porto Esperidião, Poxoréo, Primavera do Leste, Querência, Rondonópolis, Rosário Oeste, Santo Antônio do Leverger, São Félix do Araguaia, São José do Rio Claro, São José dos Quatro Marcos, Sapezal, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra, Tapurah, Terra Nova do Norte, Várzea Grande, Vera, Vila Bela da Santíssima Trindade, Vila Rica. 3 RIO DE JANEIRO: Angra dos Reis, Aperiibé, Araruama, Areal, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Barra do Pirai, Barra Mansa, Belford Roxo, Bom Jardim, Bom Jesus do Itabapoana, Cabo Frio, Cachoeiras do Macacu, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Carapebus, Cardoso Moreira, Carmo, Casimiro de Abreu, Conceição do Macabu, Cordeiro, Duas Barras, Duque de Caxias, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Iguaçu Grande, Itaboraí, Itaguaí, Itaiva, Itacara, Itaperuna, Itatiaia, Japeri, Macaé, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mendes, Mesquita, Miguel Pereira, Miracema, Natividade, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Paracambi, Paraíba do Sul, Paraty, Paty do Alferes, Petrópolis, Pinheiral, Pirai, Porciúncula, Porto Real, Quatis, Queimados, Quissamã, Resende, Rio Bonito, Rio Claro, Rio das Ostras, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana, São Gonçalo, São João da Barra, São João de Meriti, São José do Vale do Rio Preto, São Pedro da Aldeia, Sapucaia, Saquarema, Seropédica, Silva Jardim, Sumidouro, Tanguá, Teresópolis, Trajano de Moraes, Três Rios, Valença, Vassouras, Volta Redonda. 4 RIO GRANDE DO NORTE: Acari, Açu, Afonso Bezerra, Alexandria, Alto do Rodrigues, Angicos, Apodi, Areia Branca, Arês, Baraúna, Brejinho, Caicó, Campo Redondo, Canguaretama, Caraúbas, Ceará-Mirim, Cerro Corá, Currais Novos, Espírito Santo, Extremoz, Goianinha, Governador Dix-Sept, Rosado, Guamaré, Ielmo Marinho, Ipanguaçu, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, João Câmara, Jucurutu, Lagoa Nova, Lages, Macaíba, Macau, Maxaranguape, Montanhas, Monte Alegre, Mossoró, Nísia Floresta, Nova Cruz, Parelhas, Parnamirim, Passa e Fica, Patu, Pau dos Ferros, Pedro Velho, Pendências, Poço Branco, Rio do Fogo, Santa Cruz, Santana do Matos, Santo Antônio, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibu, São José do Campestre, São Miguel, São Paulo do Potengi, São Tomé, Serra do Mel, Taipu, Tangará, Tibau do Sul, Touros, Umarizal, Upanema, Vera Cruz. 5 RIO GRANDE DO SUL: Agudo, Alegrete, Alvorada, Antônio Prado, Arroio do Meio, Arroio do Tigre, Arroio dos Ratos, Arroio Grande, Arvorezinha, Bagé, Balneário Pinhal, Barra do Ribeiro, Barros Cassal, Bento Gonçalves, Bom Jesus, Bom Princípio, Bom Retiro do Sul, Butiá, Caçapava do Sul, Cacequi, Cachoeira do Sul, Cachoeirinha, Camaquã, Campo Bom, Candelária, Canela, Canguçu, Canoas, Capão da Canoa, Capão do Leão, Capela de Santana, Carazinho, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Cerro Grande do Sul, Cerro Largo, Charqueadas, Cidreira, Crissiumal, Cruz Alta, Cruzeiro do Sul, Dois Irmãos, Dom Feliciano, Dom Pedrito, Eldorado do Sul, Encantado, Encruzilhada do Sul, Erechim, Espumoso, Estância Velha, Esteio, Estrela, Farroupilha, Feliz, Flores da Cunha, Fontoura Xavier, Frederico Westphalen, Garibaldi, Getúlio Vargas, Giruá, Gramado, Gravataí, Guaíba, Guaporé, Horizontina, Ibirubá, Igrejinha, Ijuí, Imbé, Itaqui, Ivoti, Jaguarão, Jaguarí, Júlio de Castilhos, Lagoa Vermelha, Lajeado, Marau, Montenegro, Mostardas, Não-Me-Toque, Nonoai, Nova Hartz, Nova Petrópolis, Nova Prata, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Osório, Palmares do Sul, Palmeira das Missões, Panambi, Parobé, Passo Fundo, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Planalto, Portão, Porto Alegre, Porto Xavier, Quaraí, Redentora, Restinga Seca, Rio Grande, Rio Pardo, Roca Sales, Rolante, Ronda Alta, Rosário do Sul, Salto do Jacuí, Sananduva, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santa Rosa, Santa Vitória do Palmar, Sant'Ana do Livramento, Santiago, Santo Ângelo, Santo Antônio da Patrulha, Santo Antônio das Missões, Santo Augusto, Santo Cristo, São Borja, São Francisco de Assis, São Francisco de Paula, São Gabriel, São Jerônimo, São José do Norte, São Leopoldo, São Lourenço do Sul, São Luiz Gonzaga, São Marcos, São Pedro do Sul, São Sebastião do Caí, São Sepé, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Sarandi, Seberí, Serafina Corrêa, Sinimbu, Sobradinho, Soledade, Tapejara, Taperia, Tapes, Taquara, Taquari, Tenente Portela, Teutônia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Coroas, Três de Maio, Três Passos, Triunfo, Tupanciretã, Uruguaiana, Vacaria, Vale do Sol, Venâncio Aires, Vera Cruz, Veranópolis, Viamão, Xangri-lá. Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com fulcro nas considerações postas, conclui-se:

I - O direito do acesso à informação pública constitui-se em direito fundamental, o que se depreende do art. 5º, XXIII da Constituição Federal. Aliás, este direito tem sido resguardado em diversas pactuações internacionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A atual regulamentação deste direito, no Brasil, encontra-se na Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação - que operou um importante avanço em prol da transparência das informações públicas. As informações devem ser do acesso público, salvo quando possam comprometer a segurança do Estado ou da sociedade ou outro direito fundamental - como é o caso do direito à privacidade de informações pessoais.

II - A transparência, que nada mais é do que a radicalização do princípio da publicidade, fortalece o regime democrático, a participação e controle social, a legitimidade da atuação governamental e a responsabilização dos agentes públicos.

III - A Lei de Acesso à Informação prevê a transparência passiva e ativa. A primeira decorre da disponibilização das informações requeridas por qualquer pessoa do povo. A segunda refere-se às informações que o poder público deve disponibilizar, prontamente, às pessoas, especialmente nos sítios oficiais das suas páginas na rede mundial de computadores.

IV - Os municípios com mais de 10.000 habitantes devem disponibilizar nas suas páginas oficiais na rede mundial de computadores importantes informações de interesse geral ou coletivo, tais como a divisão de competências e a estrutura administrativa direta e indireta, registros de repasses de recursos, transferências e recursos financeiros, despesas públicas, procedimentos licitatórios com os respectivos editais e contratos celebrados, além de dados gerais que possibilitem o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Estas informações devem estar disponíveis de forma clara e fácil acesso, além de permitir a sua gravação.

V - O estudo da boa governança remete à década de 90 do século passado, especialmente com os documentos oficiais do Banco Mundial, que levaram a uma significação própria e autônoma da palavra “governança”. Assim, a governança passa a ser compreendida como a maneira pela qual ocorre a gestão do poder e dos recursos de uma sociedade em prol do desenvolvimento.

VI - Em razão da possibilidade de a governança ser positiva ou negativa é que emerge a boa governança, a designar sociedades pautadas pelo Estado de Direito,

*accountability*, democracia e transparência. Destarte, a transparência é compreendida como uma indeclinável dimensão da boa governança, crucial, também, no combate à corrupção. Em outras palavras, não há como compreender uma boa governança sem um elevado nível de transparência da atuação governamental.

VII - A fim de apreender a efetividade da transparência ativa é que foi feita a pesquisa de campo. Entre os meses de setembro a novembro de 2015 foram analisados os sítios oficiais na rede mundial de computadores de 521 municípios em cinco Estados brasileiros, um de cada região, com mais de 10.000 habitantes, para aferir o cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. Logo, todos os sítios oficiais dos municípios desta faixa populacional dos Estados do Rio Grande do Sul (região Sul), Rio de Janeiro (região Sudeste), Rio Grande do Norte (região Nordeste), Pará (região Norte) e Mato Grosso (região Centro-Oeste) foram estudados.

VIII - Para fins desta pesquisa foi examinada a presença das seguintes informações: a) estruturação administrativa do município, ou seja, o número de órgãos públicos, a sua identificação e competências; b) recursos transferidos para o município, especialmente da União e do Estado; c) execução orçamentária e financeira em tempo real; d) editais de licitações; e) contratos administrativos e congêneres. Importa ressaltar, mais uma vez, que estas informações devem estar nos sítios oficiais de todos os municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes.

IX - Os resultados não são muito animadores. Quanto maior a população dos municípios, mais qualificadas são as informações disponibilizadas e, conseqüentemente, mais se encontram de acordo com os dispositivos legais, tanto que somente nos municípios com mais de 500.00 habitantes é que se alcançou o percentual de 100% dos municípios com estas informações disponíveis. Em sentido oposto, quanto menor a população, maior a precariedade na transparência ativa e maior a ilicitude omissiva.

X - Com base nos 521 municípios pesquisados, os municípios menores (de 10.000 a 50.001 habitantes), que correspondem a 386 municipalidades, tiveram, na média daqueles que cumpriram a Lei de Acesso à Informação, um percentual de 33,9% de adequação legal; os municípios de tamanho intermediário 1 (de 50.001 a 100.000 habitantes), que correspondem ao total de 75, alcançaram um percentual de 35% de cumprimento da Lei de Acesso à Informação; já os de tamanho intermediário 2 (de 100.001 a 500.000 habitantes), em um total de 53, chegaram a 56,5% de adimplemento legal; por fim, os municípios com mais de 500.001 habitantes obtiveram percentual superior a 85% de disponibilização das informações estudadas. A média geral, se somadas todas as médias das categorias populacionais dos

municípios que cumpriram com a Lei de Acesso à Informação, calculadas em razão do total de 521 municípios analisados, perfaz 37% de municípios que cumprem com a legislação vigente.

XI - A buscar um indicador médio dos Estados estudados, somando-se as médias dos municípios em suas faixas populacionais que cumpriram com os requisitos legais, alcança-se um percentual de adimplemento de 50,5% no Estado do Rio de Janeiro - região Sudeste; 45,5% no Estado do Rio Grande do Sul - região Sul; 38,6% no Pará - região Norte; 36,4% no Mato Grosso - Centro-Oeste; e 30,3% no Rio Grande do Norte - região Nordeste.

XII - Os indicadores demonstram, em nível nacional, que quase dois terços dos municípios - frisa-se a base de 521 municipalidades estudadas - encontram-se em desacordo com a legislação vigente. Em nível regional as discrepâncias são ainda maiores, como é o caso da média de adimplemento do Rio de Janeiro, que mal supera cinquenta por cento, em contraposição ao Estado do Rio Grande do Norte, onde somente trinta por cento das municipalidades cumprem com o disposto na legislação.

XIII - Por mais que teoricamente muito já tenha sido escrito sobre a transparência e o acesso à informação pública, faticamente ainda há muito a avançar, demonstrado está o abismo ainda existente entre o mandamento legal das informações que devem estar prontamente disponíveis nos sítios oficiais na rede mundial de computadores em relação àquelas efetivamente disponíveis. Tal diagnóstico agrava ainda mais a situação das municipalidades quando se tem por pretensão alcançar uma boa governança nos governos locais. Que os cidadãos, a sociedade organizada e os órgãos de controle consigam, mediante uma atuação proativa, melhorar este cenário.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Verbatim, 2014.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manolo, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BUCCI, Eduardo Sadalla. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. **Âmbito Jurídico**, 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6490](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490)>. Acesso em: 17 mai. 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre a Governança**, 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1401709632668&from=EN>>. Acesso em: 16 mai. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2014.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>> Acesso em: 17 dez. 2015.

CORRALO, Giovani da Silva; CARDOSO, Bruna Lacerda. As Ouvidorias e a Boa Governança nos Municípios Brasileiros. In: Roberto Correia da Silva Gomes Caldas; Helena Elias Pinto; Luiz Henrique Cademartori. (Org.). **Direito e Administração Pública**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 313-333.

CORRALO, Giovani. Governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros: pode haver o sigilo de informação pública? **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 30, n. 2, jul./dez. 2014, p. 211-235.

CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa; SILVA, Lino Martins; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. **ENAPG**, 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2010/2010\\_ENAPG380.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG380.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2015.

DOORNBOS, Martin. "Good Governance": the metamorphosis of a policy metaphor. **Journal of International Affairs**, v. 57, 2003, p. 3-17.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14., 2005, Fortaleza. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: novos arranjos de governo**. Campinas: Alínea, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito constitucional**. 7. ed. rev. e. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILAKOVICH, Michael E. **Digital Governance: new technologies for improving public service and participation**. New York: Routledge, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Governo eletrônico e transparência: novas tecnologias gerenciais e organizacionais e sua aplicação na administração pública**. Disponível em: <[http://uol.iesede.com.br/aprovaconcursos/demo\\_aprova\\_concursos/administracao\\_publica\\_05.pdf](http://uol.iesede.com.br/aprovaconcursos/demo_aprova_concursos/administracao_publica_05.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2015.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. **Journal of Democracy**, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013.

Portal de Administração. **Governança, Governabilidade e Accountability**. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2015/04/governanca-governabilidade-accountability.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SARLET, Ingo; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira, **Revista da AGU**, Brasília, p. 14, out./nov. 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Reconceptualizing Governance**, 1997. Disponível em: <<ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

WORLD BANK. **Governance: The Bank's Experience**. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

*Recebido em: 23 de fevereiro de 2016*

*Aceito em: 21 de dezembro de 2016*