

O dever de informação do Estado e a instrumentalização do controle social: um estudo a partir dos portais municipais da transparência no Rio Grande do Sul

Ricardo Hermany

Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa

Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Cynthia Gruending Juruena

Mestranda em Direito da Universidade

de Santa Cruz do Sul – UNISC

Resumo: O presente artigo tem por objetivo trazer a importância do controle social no Estado Democrático de Direito e a relevância do dever de informação do Estado para que haja uma fiscalização da sociedade e auxilie no controle de atos corruptivos. Dessa forma, foi feita uma análise dos portais da transparência dos municípios do Rio Grande do Sul, e como tem se dado o acompanhamento do Tribunal de Contas do Estado frente a esses portais. O procedimento metodológico utilizado nessa pesquisa foi o bibliográfico e o levantamento de dados. O resultado evidenciado foi que os municípios, apesar de estarem cada vez mais criando os seus portais da transparência e cumprindo com a exigência do dever de informação do Estado, ainda não a cumprem de maneira eficaz, não ensejando, assim, que haja o controle social.

Palavras-chave: Informação / Controle social / Portais da transparência / Corrupção

1. Notas introdutórias

O presente artigo tem por escopo abordar a importância do dever de informação do Estado administrador para viabilizar uma maior participação social na decisão administrativa, trazendo um estudo dos portais da transparência no Rio Grande do Sul, que servem para possibilitar o acesso a essas informações públicas.

Dessa forma, foi estudado primeiramente o controle social como forma de reduzir as patologias corruptivas, evidenciando o espaço local como potencializador para esse controle. Após, foi vista a relevância do dever de informação do Estado para concretizar a participação social, dando especial enfoque à Lei de Acesso à Informação. E, por último, fez-se um estudo de como está o acompanhamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no tocante aos portais da transparência dos municípios, trazendo os resultados de 2014.

Portanto, procurou-se na presente pesquisa analisar como estão organizados esses portais da transparência no espaço local e se esses portais estão realmente atendendo à necessidade de o Estado prestar informações à sociedade, para que assim haja uma ampliação no controle social.

2. A importância do controle social na formação da decisão administrativa

Na transformação do Estado Democrático de Direito, não sendo essa meramente uma nomenclatura formal, muitos dispositivos constitucionais prevêm a participação social, a fim de que haja uma ampliação no papel da sociedade. O art. 14.^{o(1)} de nossa Carta Magna prevê o controle popular e outros meios de participação direta e indireta dos cidadãos.

A possibilidade de a sociedade interferir diretamente na criação legislativa foi amplamente reconhecida em nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88), mediante previsão dos mecanismos de democracia participativa (semidireta). Os instrumentos elencados no art. 14.^o da CF/88 são exemplos disso. Além deste dispositivo, possuímos outros em nossa Carta Magna que trazem a ideia de controle social.

⁽¹⁾ Art. 14.^o: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.

Em sede de controle social no âmbito local, o Município dispõe, além do controle interno, exercido pelo Executivo Municipal, e do controle externo, exercido pelo Poder Legislativo Municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas do Estado ou do Município, haverá ainda um controle popular, pois as contas municipais devem ficar à disposição dos cidadãos – durante 60 dias – para que o cidadão possa examiná-las e questioná-las⁽²⁾.

Além disso, deve-se destacar o papel da descentralização⁽³⁾ consagrado pela Constituição Federal de 1988, bem como o reconhecimento da meritocracia e da participação pública. Dessa forma, ressalta-se que a sociedade também tem o dever de participação junto ao Estado, tendo que ser superada esta concepção de que o voto é o único momento em que o cidadão participa no governo e nos assuntos de interesse público⁽⁴⁾.

O autor MARCELO TORRES traz algumas questões delicadas com relação à efetivação do controle social, apontando que “uma primeira grande dificuldade surge quanto à capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela Administração Pública. Outro problema também importante é o desinteresse do cidadão comum pelos assuntos públicos (...)”⁽⁵⁾. Assim, veremos como seria possível modificar a situação do desinteresse do cidadão e, após, como está se dando o acesso às informações de caráter público.

Para que essa participação social seja alcançada, é imprescindível que se altere essa visão paternalista e assistencialista que a sociedade possui do Estado. Certamente não é benéfico para o Estado, ou para os seus governantes, que haja a divulgação destas informações, visto que para os maus gestores públicos e que estão mal intencionados em muito auxilia a omissão popular, pois sem participação há uma falta de fiscalização e cobrança de seus atos.

⁽²⁾ LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO/VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, *Curso de direito constitucional*, 13.^a ed., São Paulo, Saraiva, 2009, p. 304.

⁽³⁾ Para CELSO MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, 12.^a ed., São Paulo, Malheiros, 2000, p. 126: “A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela ou aquelas às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa”.

⁽⁴⁾ ROGÉRIO GESTA LEAL, *A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2008, p. 193.

⁽⁵⁾ MARCELO DOUGLAS DE FIGUEIREDO TORRES, *Estado, democracia e administração pública no Brasil*, Rio de Janeiro, FGV, 2004, p. 43.

Esta modificação na estrutura da Administração Pública, no sentido de uma maior abertura para que haja o controle social – participação pública –, mostra-se imprescindível para a vinculação do conjunto de normas jurídicas vigentes no país com a proposta de um direito social condensado numa estrutura estatal democrática⁽⁶⁾.

Neste artigo não será possível abordar toda a ideia de direito social de Gurvitch, pois para o autor o direito social pode se subdividir em quatro espécies, e não há como esgotá-las aqui. Entretanto, é mister para a questão da necessidade da participação pública que aborde-se o direito social condensado, que faz referência a essa ligação do direito social (advindo da sociedade) com o Estado.

«A “manifestación más pura de lo social” consiste en un movimiento contínuo de participación interpenetrante de lo múltiple en el uno y del uno en lo múltiple, correlación indisoluble del todo y de sus partes que se engendran recíprocamente»⁽⁷⁾. Desta forma, pode-se ver a existência de um direito de integração, de coletividades, de comunhão, onde o todo participa de forma imediata mas sem perder as características individuais dos membros desse todo.

O direito social condensado é o que se vincula definitivamente à ordem normativa do Estado, sendo este o produto de uma organização igualitária de cooperação, não perdendo com isto seu cunho de ordem normativa social⁽⁸⁾. Essa característica de cooperação é primordial na teoria de direito social de Gurvitch, devendo-se renunciar ao individualismo jurídico.

Nesse direito social condensado, a sociedade traria as suas necessidades para que o Estado normatizasse (atentando-se sempre aos princípios constitucionais). Ressalta-se que isso seria possível em um espaço local, pois as demandas de distintas comunidades podem divergir. Assim, em uma esfera local, se tornaria mais descomplicada essa efetivação do direito social condensado, visto que seria mais fácil o diálogo entre os cidadãos para identificarem as carências daquela comunidade.

Destarte, essa teoria do direito social de Gurvitch possibilita que haja “a construção de uma proposta que permita uma nova e qualificada relação entre a so-

⁽⁶⁾ RICARDO HERMANY, *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*, Curitiba, Juruá, 2012, p. 55.

⁽⁷⁾ GEORGES GURVITCH, *La idea del derecho social*, Granada, Editorial Comares, 2005, p. 21.

⁽⁸⁾ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A idéia do Direito Social: O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, p. 50.

cidade e o Estado, a partir de uma (re)definição dos processos de legitimação do espaço público estatal”⁽⁹⁾. Assim, percebe-se que o direito social condensado visa propor uma ampliação no controle social, estreitando a relação entre os cidadãos e o Estado. Gurvitch, em sua teoria, amplia o papel da sociedade para regular e controlar as decisões de interesse público, o que serviria também como uma ferramenta de controle à corrupção.

Neste condão, é possível também verificar-se que a participação social se associa com a ideia de democracia administrativa, fazendo-se com que esta última seja essencial no Estado Democrático de Direito. Nesta dimensão, a democracia administrativa deve buscar aliar o interesse da maioria respeitando os limites constitucionais impostos na Constituição Federal de 1988. JORGE MIRANDA traz que “[p]ara alguns, sem democracia administrativa não haveria hoje democracia; para outros, a participação de cidadãos, e de agrupamentos de cidadãos quando dinamizada, alteraria qualitativamente as próprias estruturas do aparelho administrativo do Estado, fazendo-as transitar dos circuitos formais tradicionais a uma dimensão participativa e associativa (...)”⁽¹⁰⁾.

Para a efetivação de direitos fundamentais, tem-se a necessidade de uma estruturação da Administração Pública democrática (também conhecida como democracia administrativa). Para que seja alcançada essa democracia administrativa é imprescindível que haja a participação pública. Assim, percebe-se que tudo se encontra conectado: para concretizar a Administração Pública democrática há a necessidade da participação social. Para que a participação social seja efetivada é necessário que o Estado preste informações à sociedade.

Dessa forma, o próximo capítulo trará uma abordagem da importância do dever de informação por parte do Estado administrador para instrumentalizar a participação social, que, como já vimos, é fundamental para o alcance da Administração Pública democrática e serve, ainda, como mecanismo de combate ao problema da corrupção.

⁽⁹⁾ RICARDO HERMANY, *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2007, p. 42.

⁽¹⁰⁾ JORGE MIRANDA, *Escritos vários sobre direitos fundamentais*, Portugal, Principia, 2006, p. 214.

3. O dever de informação do Estado como requisito para viabilizar o controle social

Já vimos anteriormente a importância do controle social, seja nas políticas públicas ou na formação da decisão administrativa, isto porque este controle é uma importante medida no Estado Democrático de Direito. Dessa forma veremos que o dever de informação do Estado administrador é imprescindível para viabilizar tanto o controle quanto a participação social, pois a sociedade precisa ter conhecimento dos atos da Administração Pública para vir a fiscalizar e participar.

Para tratar do dever de informação do Estado faz-se necessária uma análise de como está a efetivação ao acesso à informação no Brasil e algumas breves conceituações. O direito à informação, segundo o constitucionalista PAULO BONAVIDES, estaria enquadrado nos direitos fundamentais de quarta dimensão. Essa quarta geração está composta por aqueles direitos à democracia direta. Esta fase dos direitos, segundo o Autor, se mostra essencial para a institucionalização do Estado de bem-estar Social⁽¹¹⁾. O controle social, como vimos anteriormente, seria uma forma de democracia direta, na qual os cidadãos participam diretamente na tomada de decisões do Estado.

O acesso à informação é um direito que está positivado no âmbito constitucional brasileiro, ou seja, é um direito fundamental previsto no art. 5.º da CF/88. O direito à informação, além disso, é reconhecido em diversos tratados e convenções internacionais – alguns inclusive ratificados pelo Brasil –, o que, se analisarmos quanto à perspectiva conceitual, segundo SARLET⁽¹²⁾, este poderia ser

⁽¹¹⁾ PAULO BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 7.ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p. 147.

⁽¹²⁾ INGO WOLFGANG SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 10.ª ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2009. Cabe enfatizar que alguns doutrinadores entendem como sinônimas as terminologias “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Entretanto, para SARLET, mais do que uma diferença de cunho meramente terminológico, tem-se uma diferença conceitual entre elas. Para o Autor, os direitos humanos são aqueles direitos positivados pela ordem jurídica internacional, já os direitos fundamentais são direitos que se encontram positivados na esfera constitucional, não devendo ser violados pelo Estado ou por particulares. Em nossa Constituição Federal essa distinção é feita, onde o art. 4.º trata do âmbito internacional, ou seja, dos direitos humanos, para no Título II abordar os direitos fundamentais. Para mais, os direitos fundamentais foram divididos em dimensões, sendo que as três primeiras já se encontram positivadas. No entanto, a doutrina contemporânea já reconhece a existência de outras duas gerações, mais recentes.

enquadrado também como um direito humano. Este direito tem por objetivo, dentre outros, a democratização da sociedade. Isto é, nenhum cidadão pode ser privado de seu direito de ter o acesso à informação, pois além de afetar outros direitos inerentes à pessoa humana, afetará também a participação social.

A Constituição Federal de 1988 considerou o direito à informação como um direito fundamental, estando previsto no art. 5.º, XIV, e, ainda, havendo a previsão da liberdade de expressão e liberdade de pensamento, previstas nos incisos IX e IV, respectivamente. Essas liberdades e esse direito, além de terem caráter individual, possuem também caráter coletivo, pois são essenciais à preservação e à continuidade da democracia.

O direito à informação pode ser subdividido em três espécies, seguindo a linha da Autora MÁRCIA CARVALHO⁽¹³⁾: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. As duas primeiras espécies são classificadas como um direito individual, e o direito de ser informado, então, como um direito coletivo, um direito inerente a todos. Para o caso do dever de informação do Estado, importante analisar melhor o direito de se informar e o direito de ser informado.

O direito de se informar se enquadra como um direito individual, pois o indivíduo busca a informação desejada sem empecilhos impostos por outrem. Isto é, o acesso à informação tem que ocorrer de forma fácil e transparente. Já o direito de ser informado é direcionado a todos os indivíduos, não podendo ser dividido ou individualizado. Todos os seres humanos têm direito a receber as informações de forma integral⁽¹⁴⁾. E é dever do Estado administrador assegurar esse direito de informação, não impondo obstáculos no direito individual de se informar e garantindo o direito coletivo – de toda sociedade civil – de ser informado.

Em 2011 houve a promulgação da Lei 12.527, que tem como objetivo o de regular o acesso à informação, previsto na Constituição brasileira e nos demais documentos legais do nosso ordenamento jurídico que versam sobre essa matéria. Essa lei alterou significativamente alguns dispositivos da Lei 11.111, de 2005, que foi revogada por essa nova Lei de Acesso à Informação. Abaixo, serão analisados alguns artigos relevantes.

⁽¹³⁾ MÁRCIA HAYDÉE PORTO DE CARVALHO, *A defesa da honra e o direito à informação*, Florianópolis, ed. Letras Contemporâneas, 2002, pp. 28-29.

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*.

Iniciando-se pelo art. 3.º, I, o mesmo aponta como regra geral a observância da publicidade de informações que versem sobre assuntos de interesse público, prevendo a possibilidade do sigilo como exceção. Essa publicidade a qual é referida seria “a publicidade reclamada pelo direito de informação consiste na circunstância de que os atos do governo devem ser públicos e devem estar disponíveis a qualquer pessoa”⁽¹⁵⁾.

Nas palavras de ARENA *apud* LEAL, “per definizione, accesso si contrappone a segretezza. Il binômio implica un rapporto inversamente proporzionale tra i termini: minore é il grado di segretazione, maggiore é la possibilità di accedere ai documenti”⁽¹⁶⁾. Logo, quanto menores as restrições impostas pelo Estado para o sigilo dos documentos, maior será a possibilidade do acesso a eles. As informações tidas como sigilosas ou pessoais, que é a exceção, estão mais bem explanadas no art. 4.º da legislação.

O art. 3.º, inciso II, traz a seguinte diretriz “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, evidenciando ser dever do Estado disponibilizar essas informações de interesse público. O inciso III do mesmo dispositivo prevê que deve haver a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”, sendo a internet atualmente uma importante ferramenta de divulgação de informações. O inciso IV ressalta o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”, e que veremos no próximo capítulo a importância dos portais de transparência para viabilizar o acesso à informação. E, por último, o inciso V, que prevê o “desenvolvimento do controle social da administração pública”, que já foi evidenciado no primeiro capítulo a relevância da participação social na democracia administrativa.

A lei traz no inciso I de seu art. 4.º que é considerada informação “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Já o art. 4.º, III, traz que informação sigilosa é “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”. A informação pessoal, prevista no inciso IV do art. 4.º, seria

⁽¹⁵⁾ LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO, *O direito à informação e a liberdade de expressão*, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 127.

⁽¹⁶⁾ ROGÉRIO GESTA LEAL, *Verdade, memória e justiça no Brasil: responsabilidades compartilhadas*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2012, p. 42.

“aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”, que seria aquela informação de interesse privado.

Nota-se que a informação pode ser classificada como sigilosa quando imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado. Desse modo, vê-se a expressão “segurança do Estado” como um limite à efetivação do direito em referência, expressão essa que possui vagueza ao se tentar defini-la. Não se conseguindo encontrar uma definição exata, torna-se uma tarefa árdua determinar o que se enquadra ou não como “segurança do Estado”.

Ainda, o art. 5.º da referida lei dispõe que é dever do Estado assegurar a garantia do direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de maneira transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. A transparência, que é referida no dispositivo, constitui em um dos fundamentos do que é chamada “boa governança”, onde o governo cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como amplia o nível de acesso às informações sobre a gestão pública⁽¹⁷⁾.

Cabe aqui apontar que esse dever do Estado administrador – de possibilitar o acesso difuso à informação – serve como um requisito para efetivar a participação social e encontra-se previsto no modelo do Estado Democrático de Direito (modelo este adotado pelo Brasil). Dessa forma, é necessário explicar brevemente o que seria esse modelo democrático.

Na Constituição de 1988, a expressão Estado de Direito foi substituída por outra, qual seja essa, Estado Democrático de Direito. Logo, foi acrescentado o adjetivo “Democrático” ao termo “Estado de Direito”. Resta, assim, tentar responder a indagação de porque houve a necessidade de acrescer tal adjetivo. Isso se deu em decorrência, principalmente, porque o legislador quis frisar que o Direito deve ser manifestado de forma livre e originária pelo povo, estando o Estado somente o representando⁽¹⁸⁾.

Surge esse novo conceito – de Estado Democrático de Direito – pois nele se insere um novo conteúdo, que envolve as conquistas democráticas e, cada vez mais, percebe-se uma maior preocupação social. Pode-se dizer, assim, que é um

⁽¹⁷⁾ MARCELO GRUMAN, “Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo”, *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, pp. 97-108, set./dez., 2012.

⁽¹⁸⁾ MIGUEL REALE, *O Estado Democrático de Direito e o conflito de ideologias*, São Paulo, Saraiva, 1998, pp. 35-37.

modelo transformador da realidade, que ultrapassa até mesmo a formulação do Estado Social de Direito. Dessa forma, a participação pública correlaciona-se aos níveis democráticos do Estado⁽¹⁹⁾.

E essa participação pública que é fomentada pelo Estado Democrático de Direito, e que já vimos a importância dela e do controle social no primeiro capítulo, somente acontecerá se a sociedade civil tiver o acesso à informação para poder, de fato, participar junto ao Estado. Para efetivar este dever do Estado administrador de prestar as informações de interesse público, foi criado um importante mecanismo, que é o Portal da Transparência.

No próximo capítulo será analisado um estudo dos portais da transparência feito pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, verificando se o dever estatal de prestar informações de interesse público está sendo realmente cumprido, objetivando, assim, alcançar um maior controle social.

4. O portal da transparência na esfera local: uma análise a partir do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Os portais da transparência foram criados a fim de que a Lei de Acesso à Informação – vista no capítulo acima – fosse efetivada e cumprida. As normas previstas nessa legislação obrigam o Poder Público a disponibilizar informações de interesse da sociedade, especialmente sobre a administração dos recursos públicos, como forma de também viabilizar a participação social no controle da gestão governamental. Também se torna um importante mecanismo no combate à corrupção, sendo a transparência um dos pilares para que haja o controle dos atos corruptivos.

O economista Roumeen Islam assevera que países que possuem maior número de informações públicas disponíveis governam melhor. O autor utilizou, em suas pesquisas empíricas, índices de existência de leis de acesso à informação nos países e a transparência medida através de dados econômicos publicados⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ LÊNIO LUIZ STRECK/JOSÉ LUIS BOLZAN DE MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, 2.^a ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001, pp. 92-94.

⁽²⁰⁾ ROUMEEN ISLAM, *Do More Transparent Governments Govern Better?* (June 2003), World Bank Policy Research Working Paper No. 3077. Disponível em SSRN <http://ssrn.com/abstract=636439>.

Assim, pode-se ver que as temáticas apresentadas no presente artigo estão correlacionadas: a necessária transparência, o direito e dever de informação, o controle à corrupção e a sociedade fiscalizando o Estado através das informações que lhe são repassadas.

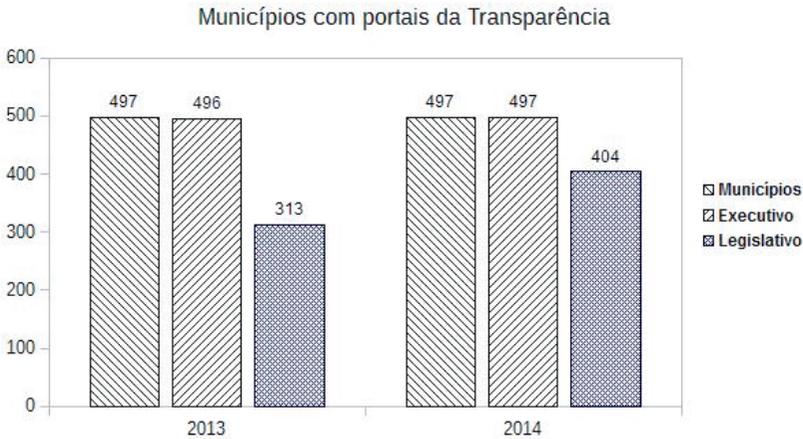
Dessa forma, neste capítulo iremos trazer um importante estudo feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que faz um acompanhamento de como estão os portais da transparência, quais municípios ainda não possuem esses portais e de como eles estão organizados. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul incluiu, recentemente, o descumprimento das exigências de acesso à informação previstas em leis como um dos critérios que pode resultar na desaprovação das contas dos gestores. Os dados analisados nesse estudo feito pelo Tribunal de Contas do Estado – e que faremos algumas considerações nesse capítulo – serviram de base para o “Prêmio de Boas Práticas de Transparência na Internet”, concedido a gestores de Prefeituras e Câmaras Municipais. Este prêmio faz parte da campanha “Transparência, faça essa ideia pegar”, que tem por escopo o de estimular a população a usar os instrumentos da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência, bem como de sensibilizar os gestores públicos e servir⁽²¹⁾.

Desde o ano de 2012 que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul vem realizando esse trabalho. Para tanto, neste capítulo iremos analisar o estudo efetuado por este órgão no ano de 2014, que foi publicado em 2015 e encontra-se no portal do Tribunal. O primeiro importante dado coletado por este levantamento foi que todos os 497 Executivos Municipais apresentam sítio oficial. Quanto aos Legislativos, 404 dos 497 municípios (81,3%) possuem portal na *internet*. Em comparação com o levantamento realizado no ano de 2013, em que se verificou que apenas 313 (63%) Câmaras de Vereadores contavam com *sítio* próprio, constata-se que houve uma significativa evolução de um ano para o outro (29%). Em 2013, somente um Executivo Municipal não apresentava sítio oficial⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado. Disponível em http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao_portais_rs. Acesso em 19/4/2015.

⁽²²⁾ O único município que em 2013 não possuía sítio oficial do Executivo municipal era o Município de Pinto Bandeira, que retomou o *status* de município por decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 2381 AgR/RS).

Abaixo, foi confeccionado um gráfico para ilustrar esses dados de municípios que possuem portais da transparência:



Neste estudo, foi aplicado um questionário que constava 20 itens, quais sejam: 1) Pedido de informações por meio da *internet*; 2) Relatório de pedidos de informação; 3) Informações organizacionais; 4) Registro de repasses ou transferências; 5) Registro de despesas; 6) Registro de receitas; 7) Informações sobre licitações e seus editais e resultados; 8) Informações sobre contratos celebrados; 9) Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; 10) Administração do patrimônio público – imóveis; 11) Administração do patrimônio público – veículos; 12) Recursos Humanos; 13) Publicação de respostas a perguntas mais frequentes; 14) Ferramenta de pesquisa; 15) Canal de Comunicação com o Cidadão (“fale conosco” – Ouvidoria); 16) Medidas para garantir atendimento a usuários com necessidade especiais; 17) Instrumento normativo local que regulamente a Lei de Acesso à Informação; 18) Serviços e atividades de interesse coletivo – Executivo; 19) Serviços e atividades de interesse coletivo – Legislativo; 20) Controle externo – Legislativo. Os quesitos de n.ºs 4, 6, 9 e 18 são aplicáveis exclusivamente aos Executivos e os de n.ºs 19 e 20 somente aos Legislativos. Todos os demais se referem a ambos os poderes.

Para serem premiados, os sítios oficiais deveriam ter, no mínimo, nota 70 de 100 pontos e preencherem, ao menos que parcialmente, os quesitos de n.ºs 1, 5, 7 e 8 (previstos acima). Esta pontuação é a somatória de pontos que foram atribuídos a cada item individualmente.

Cabe destacar que esse estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul não conseguiu, por exemplo, certificar quanto à integralidade e à confiabilidade das informações divulgadas pelos entes públicos em seus portais. No que diz a respeito dos pedidos de informação, da mesma forma, não se verificou se as solicitações realizadas foram, de fato, atendidas e, em sendo, se as informações prestadas satisfizeram as expectativas do requerente. Isto se deu em face de o tempo hábil que o Tribunal de Contas tinha para realizar esse estudo era muito restrito.

A pesquisa também levou em conta o que dispõe o art. 8.º, § 4.º, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), de que municípios com até 10 mil habitantes estão dispensados de publicar dados e documentos públicos nos sítios oficiais, mas que também foram avaliados para premiação, pois demonstraram a pró-atividade. Para esse estudo, focar-se-á somente nos municípios com população superior a 10 mil habitantes, pois os municípios com população inferior a 10 mil habitantes não possuem o dever de prestar tais informações e, caso tais municípios fossem incluídos, o presente trabalho ficaria muito extenso.

No Poder Executivo, houve 60 entes com população superior a 10 mil habitantes que foram contemplados com o prêmio, pois atenderam os requisitos avaliados da transparência. Os 60 municípios foram: Arroio dos Ratos, Bento Gonçalves, Bom Retiro do Sul, Butiá, Cacequi, Cachoeirinha, Camaquã, Campo Bom, Candelária, Canela, Canoas, Carlos Barbosa, Crissiumal, Cruzeiro do Sul, Erechim, Esteio, Estrela, Feliz, Garibaldi, Getúlio Vargas, Giruá, Gramado, Gravataí, Guaporé, Horizontina, Ibirubá, Ijuí, Jaguarí, Lagoa Vermelha, Montenegro, Não-Me-Toque, Nova Prata, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Pelotas, Pinheiro Machado, Porto Alegre, Porto Xavier, Rio Pardo, Roca Sales, Sananduva, Santa Maria, Santa Rosa, Santo Antônio da Patrulha, Santo Augusto, São Francisco de Assis, São Pedro do Sul, São Sepé, Serafina Corrêa, Sobradinho, Tapera, Tenente Portela, Teutônia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Coroas, Triunfo, Vacaria e Venâncio Aires.

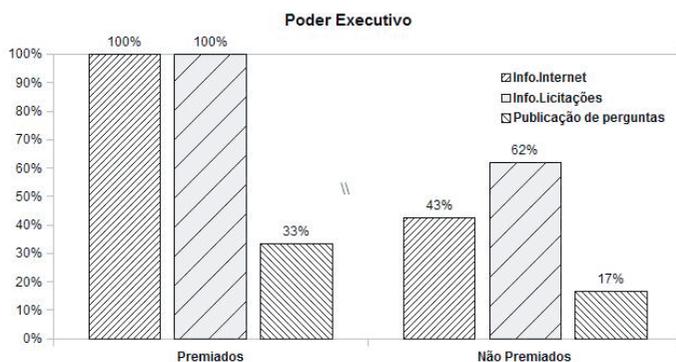
Já no Poder Legislativo, apenas 22 entes com população superior a 10 mil habitantes foram contemplados com o prêmio: Agudo, Arvorezinha, Bento Gonçalves, Canoas, Capão do Leão, Constantina, Flores da Cunha, Gramado, Gravataí, Montenegro, Não-Me-Toque, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Restinga Seca, Roca Sales, Santo Augusto, São Francisco de Paula, Serafina Corrêa, Sobradinho, Tapes e Três de Maio.

Assim, pode-se perceber que somente os municípios de Bento Gonçalves, Canoas, Gramado, Gravataí, Montenegro, Não-Me-Toque, Pelotas, Porto Alegre, Roca

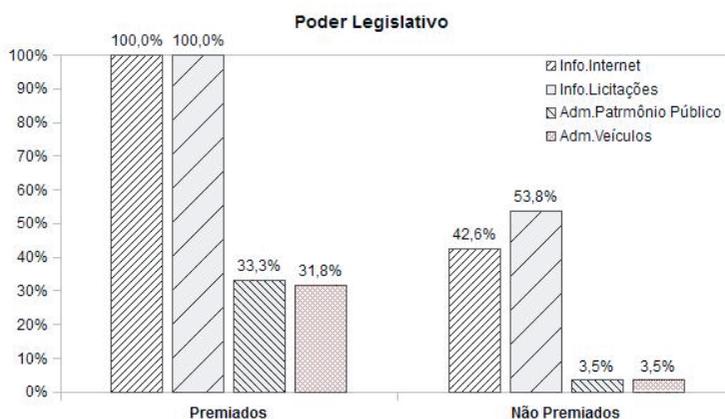
Sales, Santo Augusto, Serafina Corrêa e Sobradinho (12 municípios de 497) possuem tanto o portal da transparência relativo ao Executivo quanto ao Legislativo atendendo aos critérios da premiação.

Com a análise dos dados de 2014 e fazendo uma abordagem em nosso espaço local - Vale do Rio Pardo - verificou-se que, dos 23 municípios que fazem parte da nossa região, somente Sobradinho possui o portal da transparência atendendo aos critérios observados para a premiação nos poderes Executivo e Legislativo. Com relação ao portal da transparência do poder Executivo, somente os municípios de Candelária, Rio Pardo, Sobradinho e Venâncio Aires possuem o portal atendendo aos requisitos. Já no poder Legislativo, novamente somente o município de Sobradinho que possui o portal atendendo aos critérios.

O relatório também aponta que em alguns quesitos há grande distinção nas porcentagens daqueles municípios que foram premiados e daqueles que não foram. Traçamos aqui alguns exemplos do Poder Executivo: o primeiro critério, de “pedido de informações por meio da *internet*”, foi 100% atendido pelos municípios acima de 10 mil habitantes que foram premiados. Entretanto, esse índice cai significativamente para 42,6%, em se tratando dos municípios não premiados. O item da “existência da informação sobre licitações e seus editais e resultados” foi 100% atendido pelos municípios acima de 10 mil habitantes que foram premiados. Este índice vai para 62% nos municípios que não foram premiados. Um critério que ambos possuem índice baixo é o da “publicação de respostas a perguntas mais freqüentes”, que possui somente 33,3% dos municípios acima de 10 mil habitantes que foram premiados e 16,7% dos que não foram contemplados com a premiação. Segue um gráfico para ilustrar o cumprimento desses requisitos em portais premiados e não premiados do poder Executivo:



Em se tratando do Poder Legislativo, também há discrepância nas porcentagens: o primeiro critério, “pedido de informações por meio da *internet*”, foi 100% atendido pelos municípios acima de 10 mil habitantes que foram premiados. Entretanto, esse índice cai significativamente para 46,2% nos municípios não premiados. O item da “existência da informação sobre licitações e seus editais e resultados” foi 100% atendido pelos municípios acima de 10 mil habitantes que foram premiados. Este índice vai para 53,8% nos municípios que não foram contemplados com a premiação. Um critério que ambos possuem índice baixo é o da “administração do patrimônio público (tanto imóveis quanto veículos) – existência de informação” –, que possui somente 36,4% dos municípios acima de 10 mil habitantes que foram premiados e 3,5% que não foram premiados, no quesito imóveis; o quesito veículos possui somente 31,8% dos municípios acima de 10 mil habitantes que foram premiados e 3,5% que não foram premiados. Logo abaixo se encontra um gráfico para ilustrar o cumprimento desses requisitos em portais premiados e não premiados do poder Legislativo:



De acordo com os resultados obtidos neste ano, tem-se 99 Executivos Municipais (60 desses 99 que são municípios com população superior a 10 mil habitantes) agraciados com o prêmio. Embora tal número equivalha a cerca de 20% do total dos Executivos locais existentes no Estado do Rio Grande do Sul, os respectivos habitantes representam 44% da população gaúcha. Da mesma forma, destacaram-se 24 Legislativos locais (22 desses 24 com população superior a 10 mil habitantes), os quais, ainda que correspondam a cerca de 5% das Câmaras de Ve-

readores, reúnem 28% dos habitantes do Estado. Tais considerações ampliam a importância dos números alcançados.

Com esse estudo é possível concluir que, embora alguns quesitos devam ser mais bem atendidos, houve um significativo avanço em relação ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação e Lei da Transparência (excetuando alguns municípios que ainda não possuíam portais). Entretanto, pode-se observar que alguns sítios oficiais eram difíceis até mesmo de serem localizados na *internet*. Um dos principais problemas com relação aos portais da transparência não é o cumprimento desses requisitos, e sim a maneira em que essa informação é transmitida. O art. 5.º da Lei de Acesso à Informação dispõe que a informação deve ser em linguagem clara e acessível, e somente quando os portais cumprirem integralmente com esse dispositivo que poderá haver a efetivação do controle social.

5. Considerações finais

Após vermos a importância da ampliação no controle social, havendo a necessidade de uma relação mais estreita entre sociedade e Estado, averiguou-se o dever do Estado administrador em prestar informações para os cidadãos. Isso se faz essencial, visto que só poderá haver uma abertura na participação social no momento em que ela tiver informações de caráter público, podendo desempenhar um papel fiscalizador.

No que tange o dever de informação, foi visto as alterações trazidas pela Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), que enaltece a publicidade como regra e a transparência nas informações públicas. Para isso, buscou-se demonstrar se esse dever de informação estava realmente sendo cumprido, trazendo um estudo dos portais de transparência realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Com a análise desse estudo pode-se verificar que, com a exceção de alguns municípios que não possuíam portais de seu Poder Legislativo, de 2012 para 2014 houve melhorias no atendimento aos critérios de transparência. Percebe-se que no nosso Estado todos os municípios possuem portais da transparência do Poder Executivo, por exemplo, mas o fato de possuírem portais da transparência não significa que eles estejam cumprindo realmente com o dever de informação do Estado. Isso porque o Estado deve se preocupar com o alcance dessas informações à sociedade, utilizando-se de linguagem acessível e clara.

Pode-se perceber com a análise dos dados de 2014 e fazendo uma abordagem em nosso espaço local – Vale do Rio Pardo – que, dos 23 municípios que fazem parte da nossa região, somente Sobradinho possui o portal da transparência atendendo aos critérios observados para a premiação no Executivo e Legislativo. Ressalta-se assim que, embora no Estado esteja havendo algumas melhorias na prestação de informações à sociedade, em nossa esfera local ainda há certa relutância dos poderes Executivo e Legislativo em cumprir com esse dever de informação, o que acaba por afetar, conseqüentemente, no controle social.

Assim, além de verificar-se que esse dever de informação do Estado administrador deve ser ampliado – principalmente em nossa esfera local –, resta que haja também uma conscientização dos cidadãos para que percebam que o seu papel na sociedade é maior do que simplesmente o de votar, que a participação e o controle social são de extrema relevância na fiscalização da gestão pública. Além disso, o controle social frente aos atos estatais serviria como um mecanismo de combate a atos corruptivos. Dessa forma, o Estado deve cumprir com o seu dever de prestar informações públicas, para que haja uma maior proximidade na relação entre Estado e sociedade.