



Exercício da Cidadania, Participação e Controle Social

Análise do Portal de Transparência da Cidade de Santos-SP

Cristina Schmidt Silva Portéro

Universidade de Mogi das Cruzes - UMC, Mogi das Cruzes-SP, Brasil, cris_schmidt@uol.com.br

Ronaldo Vieira Lima

Universidade de Mogi das Cruzes - UMC, Mogi das Cruzes-SP, Brasil, ronaldolima@santos.sp.gov.br

RESUMO

Este artigo apresenta o resultado da análise do portal da transparência do município de Santos-SP, considerando as exigências previstas no marco jurídico da transparência pública e acesso à informação, situação que possibilita o exercício da cidadania, participação e controle social. Metodologicamente, segue abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva com levantamento bibliográfico em documental de cunho jurídico sobre a transparência, o acesso à informação e a política de participação social. Para tanto, foi desenvolvido um instrumento de coleta à luz do marco jurídico da transparência para orquestrar o processo de levantamento, análise e verificação das informações, informações, o que possibilitou verificar que o município de Santos-SP cumpre com 95% das exigências legais. No entanto, observou-se que a complexidade e característica técnica dos dados podem prejudicar a compreensão por parte de população leiga, pois objetivam atender as leis e o trabalho dos órgãos de fiscalização e controle, o que pode inibir ou afastar os cidadãos das arenas públicas de participação.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência. Acesso à Informação. Participação e Controle Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article presents the result of the analysis of the transparency portal of the municipality of Santos-SP, considering the requirements foreseen in the legal framework of public transparency and access to information, a situation that enables the exercise of citizenship, participation and social control. Methodologically, it follows a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature with a bibliographic survey, a legal document on transparency, access to information and the policy of social participation. Therefore, a collection instrument was developed in the light of the legal framework of transparency to orchestrate the process of surveying, verifying and analyzing the information, making it possible to verify that the municipality of Santos-SP complies with 95% of the legal requirements. However, it was observed that the complexity and technical characteristics of the data can impair the understanding of the lay population, as they aim to comply with the laws and the work of the inspection and control organizations, which can inhibit or remove the citizens from the public environment of participation.

KEYWORDS: Transparency. Access to Information. Participation and social control. Public Policy.



INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta o resultado da análise do portal da transparência do município de Santos-SP no tocante às exigências previstas no marco jurídico que sustenta a transparência e o acesso à informação pública, ambiente que possibilita o exercício da cidadania, participação e controle social, no qual os cidadãos podem se valer de informações públicas para fiscalizar e acompanhar as políticas públicas de seu interesse.

Para atingir este objetivo, buscou-se suporte em protocolos de observação, coleta e análise das informações publicadas no portal da transparência de Santos-SP, tendo sido possível verificar o atendimento ou não das exigências legais previstas no marco jurídico da transparência e acesso à informação. Inclusive, identificaram-se iniciativas locais que foram implementadas com o propósito de estimular a participação da sociedade nas ações do governo, sob a ótica de fiscalização e controle social.

Observou-se que as seguintes iniciativas lideradas pelo governo local tiveram o propósito de ampliar a transparência, participação social e mitigar problemas locais e, desta maneira, colaborar com a implementação da política de transparência: Escola da Transparência Municipal, Ouvidoria Jovem, Aluno Ouvidor, Mediação Santista, Orçamento Participativo Amplo e o Conselho Municipal de Transparência Institucional, Fiscalização Administrativa e Controle Social de Santos (SANTOS-SP, 2018a).

À luz da legalidade, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º (dos direitos e garantias fundamentais), inciso XIV assegura a todos o acesso à informação, enquanto os incisos XXXIII e XXXIV garantem o direito de receber informações dos órgãos públicos e o direito de petição, sustentando o princípio da publicidade (BRASIL, 1988). Para regulamentar esses direitos, o Governo Federal sancionou a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000a), a Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência (BRASIL, 2009) e a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011), as quais integram o marco legal da transparência e acesso à informação.

Neste passo, a sociedade contemporânea exige que o governo renove os instrumentos de transparência, interação e participação. Assim, o ciberespaço deve se apresentar como um ambiente livre, democrático, universal e propício para o debate virtual, no qual o cidadão pode se valer das informações publicadas nos sítios eletrônicos para monitorar, controlar e acompanhar as políticas públicas executadas pelo governo. A disponibilização e o acesso às informações públicas em portais de transparência são potencializados pela evolução tecnológica e o uso da rede mundial de computadores (internet) pela abrangência, acessibilidade ubíqua e possibilidade de gestão, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas.

Guiada por essa necessidade, a Controladoria Geral da União – CGU criou em 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal, com o objetivo de prevenir a corrupção e aumentar a transparência mediante a publicação de dados e informações da administração pública federal na internet, possibilitando a participação popular, acompanhamento e monitoramento das ações do governo federal (CGU, 2004). Desse modo, a população necessita de informações fidedignas para o exercício da cidadania, seja no ambiente virtual ou presencial, as quais precisam ser inteligíveis, objetivas e íntegras, a fim de que os cidadãos não tenham a necessidade de recorrer a manuais técnicos ou legislação para sua análise ou interpretação.

No entanto, óbices de cunho técnico, administrativo ou burocrático podem prejudicar o cumprimento desse princípio, mas os órgãos que possivelmente negarem o acesso à informação devem se orientar pelo caráter de exceção e buscar a devida sustentação legal. Deve-se, inclusive, justificar a negativa sob o princípio da proporcionalidade, ou seja, equilibrar o ato negatório com embasamento jurídico e as ações restritivas do feito (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 116).

Adicionalmente, Michener, Contreras e Niskier (2018) entendem que a opacidade pode ser valorizada por alguns políticos locais (estados ou municípios) pois as iniciativas que buscam fortalecer a política de transparência representam uma ameaça, uma vez que a informação tem poder para atingir os governos mais suscetíveis às críticas. Porém, a estratégia para combater esse mau exemplo de agente público seria a participação plural por meio da imprensa, órgãos de fiscalização e controle e principalmente da sociedade.

“...a população necessita de informações fidedignas para o exercício da cidadania, seja no ambiente virtual ou presencial, as quais precisam ser inteligíveis, objetivas e íntegras, a fim de que os cidadãos não tenham a necessidade de recorrer a manuais técnicos ou legislação para sua análise ou interpretação.”

Em contraponto ao exposto anteriormente, tem-se que o princípio da LAI é garantir o acesso à informação, em que o sigilo é a exceção e a transparência é a regra, utilizando-se os recursos de tecnologia da informação – TI para garantir o amplo acesso à sociedade. Reitera-se que nesta pesquisa, objetiva-se analisar se as informações publicadas estão em conformidade com a legislação vigente, inclusive investigar ações, programas e políticas que tenham o propósito de estimular a participação da população nas ações do governo local.

Desta forma, esta pesquisa tem por objetivo analisar se as exigências legais vinculadas à transparência estão sendo cumpridas pelo município de Santos-SP, seja pela disponibilização espontânea de informações (ativa), bem como pela divulgação de procedimentos para acesso aos demais dados não publicados na internet (passiva), ações integradas que possibilitam a participação da sociedade nos programas de governo, em especial o controle e participação social.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/illustrations/sucesso-curva-m%c3%a3o-dedo-mulher-1093891/>

1. MUNICÍPIO DE SANTOS-SP

Localizado no litoral do Estado de São Paulo e a 72 quilômetros da capital paulista, Santos conta com 432.957 habitantes segundo o Censo 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), e ocupa o 5º lugar no ranking de qualidade de vida dos municípios brasileiros, conforme Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aferido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Ademais, abriga o maior porto da América Latina por onde passa mais de ¼ (um quarto) de toda carga que entra e sai do Brasil, estando na 17ª posição de cidade mais rica do país, sendo a maior cidade do litoral de São Paulo (SANTOS-SP, 2019a).

Em relação à transparência, em 2016 o portal “Cidade Aberta” de Santos-SP foi considerado um dos melhores portais de transparência do Estado de São Paulo pelo Ministério Público Federal (MPF). De acordo com o Ranking Nacional da Transparência (RNT), a cidade obteve o primeiro lugar geral do Estado de São Paulo, compartilhado com outros seis municípios paulistas, sendo que a nota máxima (10) foi conquistada por apenas 120 cidades entre as 5.567 avaliadas em todo o país (MPF, 2015).

No ano de 2018, o portal da transparência de Santos também foi submetido à avaliação da metodologia Escala Brasil Transparente (EBT) - Avaliação 360º liderada pela Controladoria Geral da União (CGU), ficando na 37ª posição do ranking geral sendo que foram avaliados 691 entes federativos: todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (CGU, 2018).

Estas informações corroboram para escolha de Santos-SP como lócus deste estudo e, inclusive, subsidiaram a pesquisa bibliográfica, o documental e o método de análise do portal da transparência desta cidade frente às exigências legais. Acredita-se que o resultado deste artigo possa servir como referencial para novas pesquisas que envolvam transparência municipal e quiçá servir de inspiração para gestores públicos, pois foi possível verificar que o município cumpre com 95% das obrigações jurídicas.

2. TRANSPARÊNCIA

O acesso às informações públicas possibilita o exercício da cidadania através do acompanhamento, fiscalização e monitoramento das ações do governo, sendo que a criação dos portais de transparência teve como grande objetivo fazer com que administração pública prestasse contas à sociedade. O alicerce jurídico da transparência e acesso à informação pública está sustentado nos artigos 5º e 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e está igualmente distribuído na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000a), na Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência (BRASIL, 2009) e na Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011).

A LRF foi o ponto de partida para descortinar a opacidade nas administrações públicas, pois obrigou os administradores públicos a sistematizar, organizar e compatibilizar as receitas e despesas, ou seja, buscar o equilíbrio das contas públicas. Esta legislação regulamentou parte do artigo 163 da Constituição Federal, incluído no Capítulo II, que trata das finanças públicas. De forma ampla, constitui-se como o principal instrumento jurídico de regulação das contas públicas, com definição dos deveres e responsabilidades dos gestores públicos em relação ao trato com o dinheiro público (BRASIL, 2000a).

A Lei da Transparência acrescentou dispositivos à LRF no que se refere à disponibilização de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira e sobre o lançamento e recebimento de receitas com imediata disponibilização dessas informações na internet (portais de transparência), pavimentando o caminho para o exercício da cidadania, controle e participação social (BRASIL, 2009).

A LAI tem como princípio o acesso à informação, tendo o sigilo como exceção e a transparência como regra. Os recursos de tecnologia da informação e comunicações (TIC) podem colaborar no que se refere ao acesso à informação de maneira ativa, seja diretamente nos portais de transparência dos órgãos públicos ou por meio de pedidos encaminhados por meio do Sistema de Informação do Cidadão (SIC), na forma passiva (BRASIL, 2011).

A LAI, na condição de lei com abrangência nacional, tem aplicação em todos os entes da federação brasileira: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com foco nos municípios, a aplicação da LAI exigiu regulamentação por meio de legislação própria, com transparência ativa das competências e estrutura organizacional, repasses ou transferências de recursos financeiros, receitas e despesas, informações sobre procedimentos licitatórios, dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, com informações disponíveis em tempo real na internet (BRASIL, 2011).

O município de Santos regulamentou a LAI por meio do Decreto nº 6.243, de 26 de outubro de 2012, no qual foram estabelecidos os procedimentos para transparência e acesso às informações geradas pela Administração Municipal, inclusive com aplicação aos órgãos que integram a administração direta, indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e as demais entidades controladas pelo Poder Executivo Municipal (SANTOS-SP, 2012).

2.1 Escala Brasil Transparente

A Escala Brasil Transparente (EBT) é um instrumento criado pela CGU, para avaliar e monitorar a transparência pública e o acesso à informação exercido pelos estados e municípios brasileiros, com base nas exigências legais previstas na Lei de Acesso à informação e em outros dispositivos jurídicos. À luz desta ferramenta, no período de 2015 a 2017, foram realizadas três avaliações com foco na transparência passiva e os resultados foram publicados no portal da CGU (CGU, 2015).

Neste contexto e com o intuito de aperfeiçoar o método utilizado nas avaliações citadas anteriormente, a CGU desenvolveu a EBT - Avaliação 360°, cuja principal mudança foi a inclusão da transparência ativa - para verificação das publicações relativas às receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, obras públicas e outras informações públicas (CGU, 2018).

Em relação à transparência ativa - que se refere à publicação de informações proativamente na internet, a CGU (2018) esclarece que os avaliadores consultaram os sites e portais de transparência dos entes federados e verificaram a publicação das informações, com suporte das exigências descritas no Quadro 1 a seguir:

	Detalhamento	Informação Localizada (S/N)	Pontuação	Percentual
ATIVA	Estrutura Organizacional		3.60	3,60%
	Receitas		4.00	4,00%
	Despesas		12.00	12,00%
	Licitações		9.00	9,00%
	Contratos		5.80	5,8
	Obras Públicas		2.60	2,60%
	Servidores Públicos		4.00	4,00%
	Despesas com diárias		4.00	4,00%
	Regulamentação da LAI		2.50	2,50%
	Relatório Estatístico		2.00	2,00%
	Base de dados abertos		0.50	0,50%

Transparência Ativa		50	50%
PASSIVA	Detalhamento	Informação Localizada (S/N)	Pontuação Percentual
	Existência de SIC		9.00 9,00%
	Funcionamento do SIC		41.00 41,00%
Transparência Passiva		50	50%
TOTAL		100	100%

Quadro 1 - EBT Avaliação 360°

Fonte: (CGU, 2018).

Como o objetivo geral desta pesquisa é analisar se o município de Santos-SP cumpre com as exigências previstas no marco jurídico da transparência pública e acesso à informação, buscaram-se outras avaliações que a cidade tenha sido submetida para sustentar o resultado alcançado pelo método adotado neste estudo. Assim, verificou-se que Santos-SP foi submetida à avaliação da metodologia EBT - Avaliação 360° no ano de 2018, ficando na 37ª posição do ranking geral e com a nota 9.33, sendo que à época foram avaliados 691 entes federativos: todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (CGU, 2018).

“ Assim, verificou-se que Santos-SP foi submetida à avaliação da metodologia EBT - Avaliação 360° no ano de 2018, ficando na 37ª posição do ranking geral e com a nota 9.33, sendo que à época foram avaliados 691 entes federativos: todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (CGU, 2018). ”

2.2 Ranking Nacional da Transparência

O Ranking Nacional da Transparência (RNT) é iniciativa liderada pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF), cujo objetivo principal é avaliar se os estados e os municípios estão cumprindo com os ditames legais previstos nas leis de transparência e acesso à informação, adotando-se, se for o caso, medidas judiciais ou extrajudiciais para aqueles que estiverem em débito com as leis (MPF, 2016).

Neste passo, o MPF realizou duas avaliações em 2015 e 2016 com intervalo de 120 dias entre as edições, cujos resultados estão publicados no portal do projeto e subsidiaram a expedição de mais de 3.000 recomendações aos entes avaliados que apresentaram deficiências no cumprimento de suas obrigações legais, sendo que estas providências contribuíram para a elevação do índice nacional de transparência em 33%. Com base no resultado da segunda avaliação, constatou-se que nem todas recomendações foram cumpridas, culminando na proposta de 2.109 ações civis públicas para forçar que os gestores públicos displicentes cumpram a legislação em vigor (MPF, 2016).

O questionário apresentado no Quadro 2 a seguir, foi aplicado pelas unidades do MPF espalhadas no país, documento elaborado com base na ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e teve a participação de diversos atores ligados aos órgãos de controle e fiscalização (MPF, 2015).

Nº	Pontos Avaliados	Fundamentação Legal	Resposta	Pontos	%
			(S/N)		
TRANSPARÊNCIA ATIVA					
1	O ente possui informações sobre Transparência na internet?	Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11.		2	2%
2	O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11.		2	2%
RECEITA					
3	Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10.		10	10%

DESPESA					
4	As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: Valor do empenho.	Art. 7º, Inc. I, alíneas “a” e “d”, do Decreto nº 7.185/2010.		4	4%
	Valor da liquidação			3	3%
	Valor do Pagamento			4	4%
	Favorecido			4	4%
5	O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:	Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011.		4	4%
	Íntegra dos editais de licitação.			3	3%
	Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente).				
	Contratos na íntegra			3	3%
6	O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea “e”, do Decreto nº 7.185/2010		1	1%
	Modalidade			1	1%
	Data				
	Valor				
	Número/ano do edital				
	Objeto				

RELATÓRIOS					
7	O site apresenta: As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior.	Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11.		2	2%
	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses.			3	3%
	Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses.			3	3%
	Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.			2	2%
8	O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.		2	2%

TRANSPARÊNCIA PASSIVA					
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – SIC					
9	Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial.	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11.		1	1%
	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?				
	Há indicação do órgão?			1	1%
	Há indicação de endereço?			1	1%
	Há indicação de telefone?			1	1%
	Há indicação dos horários de funcionamento?			1	1%
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC					
10	Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11		8	8%
11	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Art. 9º, I, alínea “b” e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011.		7	7%
12	A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?	Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11.		5	5%

DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO					
13	No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11		2	2%
14	O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11.		2	2%
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA					
15	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF no RE com Agravo ARE 652777.		10	10%
16	Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência.		5	5%

Quadro 2 - Instrumento de avaliação de transparência

Fonte: (MPF, 2016)

No ano de 2015, a cidade de Santos-SP também foi submetida à 1ª avaliação do RNT e obteve a nota 8.7, ficando classificada na 6ª posição perante os 645 municípios do Estado de São Paulo e na 94ª posição do Ranking Nacional ante os 5.568 municípios brasileiros. Em 2016, na segunda avaliação do RNT, obteve a nota 10, ficou classificada na 1ª posição (empatada com outras 7 cidades do Estado de São Paulo) e ficou na 1ª posição do Ranking Nacional (empatada com outros 124 municípios brasileiros) (MPF, 2016).

2.3 Análise da transparência

O método adotado neste estudo analisou as exigências legais previstas no marco jurídico da transparência e acesso à informação, no que se refere a disponibilização espontânea de informações (ativa) no portal da transparência do município de Santos-SP, bem como a divulgação de procedimentos para acesso às demais informações não publicadas na internet (passiva), a fim de verificar a sua relação com a política de participação social, sob a ótica da fiscalização, controle e estímulo à participação da sociedade nas ações do governo.

2.3.1 Instrumento de coleta

O processo foi guiado pelo instrumento de coleta que contém 61 (sessenta e um) itens baseados no questionário da ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e no “check-list” da Controladoria Geral do Estado de Tocantins (CGETO, 2019). As variáveis deste documento foram agrupadas por similaridade de exigência à luz do arcabouço jurídico da transparência e acesso à informação, com estruturação dos campos que permitiram tipificá-las e associá-las com as exigências previstas no marco legal, a saber:

Variável de investigação	Fundamentação legal
Detalhamento das despesas	- Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) - Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011)
Detalhamento das receitas	- Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a)
Informações Financeiras	- Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a)
Procedimentos sobre licitações	- Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) - Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011)
Sítio eletrônico	- Lei nº 9.755/1998 (BRASIL, 1998) - Resolução CGI.br/RES/2008/008/P (CGI, 2008) - Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) - Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988)
Cumprimento da LAI	- Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011)
Regulamentação da LAI	- Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) - Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a)

Quadro 3 - Variáveis de investigação

Fonte: Elaborado pelo autor

Com auxílio de protocolos de observação, coleta e análise das informações publicadas no portal da transparência de Santos-SP foi possível verificar a ocorrência ou não das exigências legais previstas no marco jurídico da transparência e acesso à informação. Em seguida foi realizada associação com os conceitos da política de participação social, a fim de identificar iniciativas que tenham o propósito de estimular a participação da sociedade civil nas ações do governo local, sob a ótica de fiscalização e controle.

A ENCCLA foi criada em 2003 com o objetivo de promover a articulação interinstitucional e multidisciplinar para formulação de políticas públicas e soluções de combate aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, conta a participação de diversos órgãos de controle dos poderes: executivo, legislativo e judiciário, bem como do Ministério Público da esfera federal e estadual. O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos seus membros (ENCCLA, 2003).

Neste contexto, a Ação nº 4/2015 foi coordenada pela CGU e tem como objetivo criar estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança para cumprimento da LAI - Lei nº 12.527/2011, seja pela transparência ativa e passiva, também conta com a participação de diversos órgãos colaboradores, com destaque ao MPF pela divulgação do Ranking Nacional da Transparência – RNT, o qual está descrito no item 2.2 (ENCCLA, 2015).

2.3.2 Resultado da coleta

A coleta de dados ocorreu no período entre setembro e novembro/2019, em fontes primárias coletadas no portal da transparência de Santos-SP, a fim de analisar se a municipalidade cumpre com todas as exigências previstas na legislação em estudo, principalmente no que se refere à disponibilização espontânea de informações (ativa), bem como a divulgação de procedimentos para acesso às demais informações não publicadas (passiva) por meio do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

O resultado detalhado consta do Apêndice “A”, mas a tabela 1) consolida os dados agrupados da coleta realizada no Portal da Transparência do município de Santos, sendo que dos 61 itens exigidos na legislação em vigor apenas 3 não foram encontrados à época da coleta (setembro a novembro/2019), os quais se referem ao tópico “Sítio Eletrônico” e integram o rol de informações que devem ser disponibilizadas no portal da transparência de maneira ativa, conforme quadro 4):

Detalhamento das despesas	Detalhamento das receitas	Informações Financeiras	Procedimentos sobre licitações	Sítio eletrônico	Regulament. da LAI	Cumprimento da LAI	TOTAL
8	6	7	3	24	7	3	58
0	0	0	0	3	0	0	3
8	6	7	3	27	7	3	61
100%	100%	100%	100%	89%	100%	100%	95%

Tabela 1 – Resultado da coleta agrupado por exigências legais

Fonte: elaborado pelo autor

Assunto	Orientação	Amparo Legal
Documentos classificados e desclassificados	Deve constar no site, anualmente, o rol dos documentos classificados em cada grau de sigilo e os desclassificados. O ente também deve manter exemplar da publicação para consulta pública em sua sede e manter extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 30, inc. I e II e §§1º e 2º).
Patrimônio público	Informação pertinente à administração do patrimônio público (móveis e imóveis).	- Lei nº 12.527/11 (Art. 7º, inc. VI).
Formatos utilizados para a estruturação das informações	Devem ser divulgados, em detalhes, os formatos utilizados para estruturação da informação.	- Lei nº 12.527/11 (Art. 5º) - LRF (Art. 48, inc. II) - Decreto nº 7.185/2010 (Art. 6º, caput e parágrafo único e art. 7º, caput)

Quadro 4 – Itens não encontrados

Fonte: elaborado pelo autor

Já o Gráfico 1 abaixo também demonstra este resultado em valores percentuais, sendo que 95% dos itens exigidos em lei foram encontrados no Portal da Transparência de Santos. Apenas 3 itens não foram encontrados, o que representa 5% do total dos itens pesquisados.

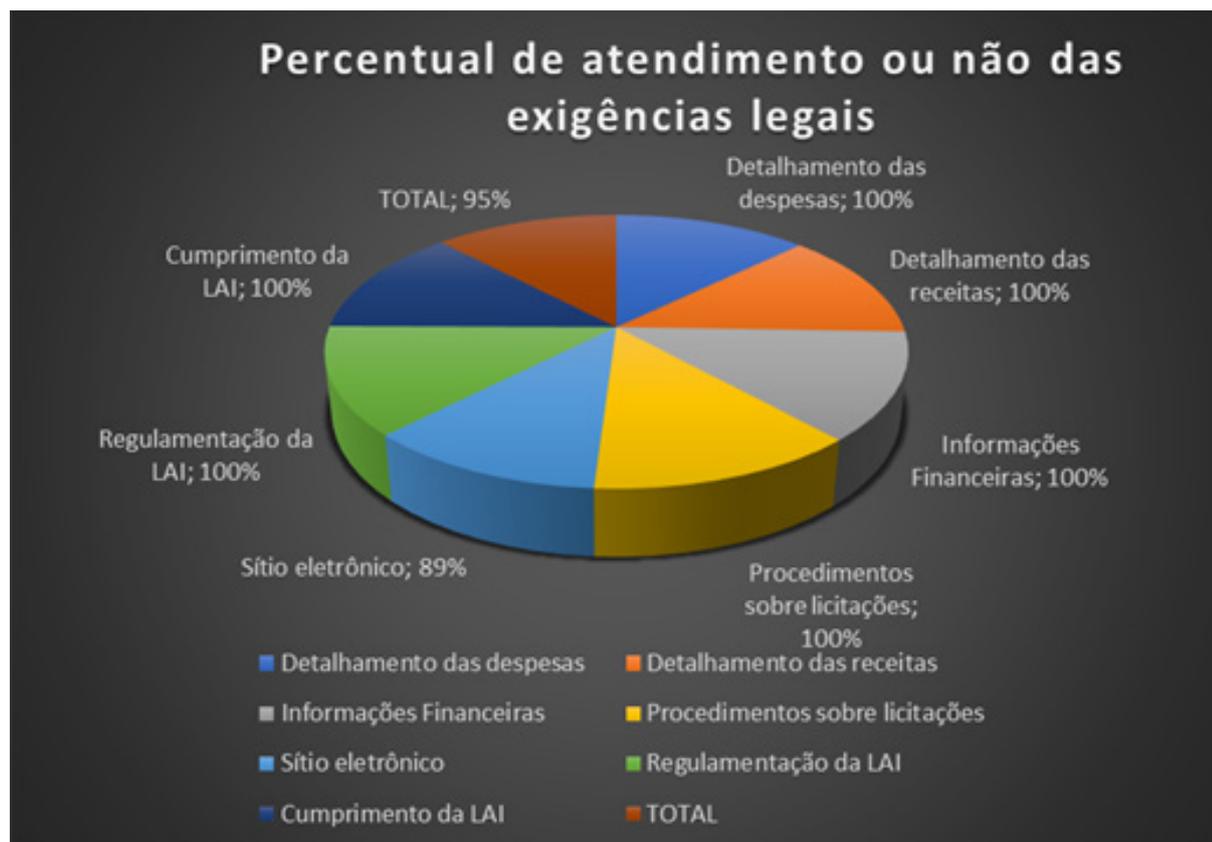


Gráfico 1 – Percentual das exigências legais

Fonte: elaborado pelo autor

O resultado alcançado pelo município de Santos-SP corrobora com Raupp e Pinho (2013), que pressupõem que quanto maior for o porte populacional de uma cidade maior será a proporção da sua capacidade técnica e financeira de implementar portais eletrônicos estruturados e mais transparentes. Inclusive, comparando este resultado com outras avaliações a que o município foi submetido: EBT 360º e RNT, e respeitando-se os métodos, período de coleta e demais especificidades inerentes aos processos avaliativos, observa-se que é comum a verificação da conformidade jurídica sobre transparência ativa e passiva. Desta forma, o quadro 5 a seguir demonstra os itens que foram avaliados:

Itens avaliados	EBT 360 ^o	RNT	Esta pesquisa
Transparência Ativa	Sim	Sim	Sim
Transparência Passiva	Sim	Sim	Sim
Boas práticas de transparência	Sim	Sim	Não foi aplicado
Forma verificação	Pontuação	Percentual (%)	Atende ou não
Data de coleta	2018	2015 e 2016	2019

Quadro 5 – Itens avaliados na transparência e acesso à informação

Fonte: elaborado pelo autor

No entanto, registre-se que a metodologia adotada nesta pesquisa não avaliou as boas práticas de transparência, pela ausência de previsão legal no marco jurídico e devido ao risco de subjetividade que as variáveis poderiam induzir. Desta forma, buscou-se analisar objetivamente o atendimento ou não aos itens previstos na legislação, sem atribuição de pontuação pois a abordagem do problema é qualitativa.

2.4 Iniciativas

O método adotado nesta pesquisa também possibilitou identificar iniciativas lideradas pelo governo local que tenham o propósito de ampliar a transparência, o acesso à informação e a participação da população em políticas públicas no âmbito local.

Em 2017, foi implantado o projeto Escola da Transparência Municipal, vinculado à Ouvidoria, Transparência e Controle – OTC com a missão de ampliar a transparência dos dados públicos e garantir capacitação aos gestores e munícipes para aperfeiçoamento do controle social e acesso à informação. Desta forma, há oferta de cursos, atividades, seminários e palestras com exposição de temáticas inerentes à transparência e participação social para agentes públicos, lideranças comunitárias e a população em geral. Este programa tem por objetivo, ainda, fomentar ações que visem facilitar, estimular, aprimorar e ampliar os acessos ao portal da transparência do município, em cooperação com instituições de ensino e em parceria com escolas governamentais (SANTOS-SP, 2017a).

No mesmo ano, a Prefeitura instituiu o Programa “Ouvidoria Jovem” também coordenado pela OTC e em parceria com o Conselho Municipal da Juventude de Santos, para articular e estimular a participação de jovens vinculados aos centros e diretórios acadêmicos, atléticas, grêmios estudantis e comunidades, visando ampliar a oferta de canais de comunicação da Ouvidoria, Transparência e Controle e também facilitar o acesso aos serviços da ouvidoria (SANTOS-SP, 2017b).

Nesta linha, este programa abriu caminho para o projeto “Aluno Ouvidor” – também liderado pela OTC em parceria com a Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de selecionar um aluno de cada escola municipal para exercer a função de ouvidor. Este projeto tem como propósito estimular e promover o protagonismo juvenil entre os estudantes. O aluno escolhido tem a responsabilidade de ouvir os demais colegas da escola com suas demandas, reclamações e elogios, em seguida encaminhá-las à Ouvidoria para as devidas providências (SANTOS-SP, 2017c).

Na primeira edição, em 2017, o projeto mobilizou 16 escolas municipais para a eleição do aluno ouvidor e do ouvidor adjunto de cada unidade de ensino. Participaram alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental totalizando 32 discentes. Na segunda edição, que ocorreu em 2018, a iniciativa envolveu estudantes de 18 escolas, sendo que duas salas de aula do 5º ano das unidades de ensino realizaram sessões de mediações para solução pacífica de conflitos.

“ Em 2017, foi implantado o projeto Escola da Transparência Municipal, vinculado à Ouvidoria, Transparência e Controle – OTC com a missão de ampliar a transparência dos dados públicos e garantir capacitação aos gestores e munícipes para aperfeiçoamento do controle social e acesso à informação. ”

Em 2018, a Prefeitura também implementou o Programa “Mediação Pública de Santos – Mediação Santista”, vinculado à OTC com o objetivo de ampliar a realização de mediações de conflitos e controvérsias entre cidadãos e o Poder Público Municipal, inclusive reduzir o tempo de resposta, aumentar a resolutividade das ocorrências e melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados, sendo que os acordos e termos de compromisso provenientes dessas mediações são disponibilizados no Portal da Transparência (SANTOS-SP, 2019b).

Já o Orçamento Participativo – OP tem a finalidade de ampliar e estimular a participação da população na elaboração do orçamento público por meio de audiências públicas, em que normalmente o poder público apresenta uma lista de propostas e recebe sugestões da sociedade para inclusão nas peças orçamentárias. Porém, segundo a OTC, essa prática nem sempre traduz a vontade e/ou necessidade coletiva, pois acaba indicando outras obras que não fazem parte da lista indicada, sendo recorrente o pedido de serviços de manutenção e zeladoria que não integram o plano de investimentos, pois são despesas de custeio (SANTOS-SP, 2018b).

Para mudar essa realidade, foi instituído por meio do Decreto nº 8.020/2018, o Orçamento Participativa Amplo – OPA o objetivo de fazer com que a necessidade da coletividade seja de fato contemplada nas peças orçamentárias, sendo que o instrumento de mudança foi a

inclusão do sistema da Ouvidoria como canal de participação e controle social do Orçamento Municipal (SANTOS-SP, 2018b).

Desta forma, o município, ao acionar a Ouvidoria para registrar uma ocorrência como pedido de recapeamento de rua, substituição da iluminação pública, entre outros, tem a opção de incluir a ocorrência no OPA. Caso não seja possível o atendimento por insuficiência de recursos ou falta de recursos financeiros em dotação orçamentária específica, a solicitação é incluída no Plano de Prioridades e Necessidades – PPN, e este documento é anexado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA para votação no Legislativo e sanção do Executivo para integrar o planejamento dos órgãos municipais envolvidos (SANTOS-SP, 2018c).

Para divulgação, transparência e controle social, o instrumento legal determina que, sempre no mês de setembro, a OTC deve divulgar no portal da transparência do município a prestação de contas, relatórios e estatísticas de todas as manifestações da coletividade registradas no sistema de Ouvidoria, com detalhamento das prioridades e necessidades por bairro, região e assunto. O calendário das ações e etapas do OPA também deve ser publicado no Diário Oficial do Município e divulgado nos meios de comunicação. Os resultados do OPA devem ser disponibilizados em formatos que permitam salvar e compartilhar os documentos, facilitando a fiscalização, monitoramento e controle social (SANTOS-SP, 2018b).

Em 2018, foi criado o Conselho Municipal de Transparência Institucional, Fiscalização Administrativa e Controle Social de Santos – CMT – por meio da Lei nº 3.481/2018. Este Conselho tem caráter consultivo, fiscalizador, propositivo e deliberativo sobre diretrizes e ações das políticas de transparência, fomento e controle social, devendo ainda zelar pelo acesso às informações de interesse público. Deve, ademais, propor mecanismos atinentes ao presente contexto, informar o poder público sobre eventuais descumprimentos de regras de transparência, atuar como instância de articulação e mobilização com a sociedade civil para acompanhamento de políticas públicas de transparência e acesso à informação, inclusive propondo ações de combate às práticas de corrupção na administração pública (SANTOS-SP, 2018a).

Observa-se que as iniciativas identificadas, na condição de ações vinculadas às políticas de transparência, acesso à informação e participação social, estão de acordo com as legislações inerentes aos temas pesquisados e acompanham as orientações e diretrizes emanadas pelos órgãos de fiscalização e controle. Desenvolvidas para mitigar problemas locais, podem servir de modelo para outros municípios, uma vez que buscam estreitar as relações entre governo e sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar se as exigências previstas no embasamento jurídico da transparência pública são cumpridas pelo município de Santos-SP e identificar iniciativas, atores, recursos e processos que possam contribuir com a implementação dessa política no âmbito local.

Inicialmente é importante ressaltar que a transparência pública brasileira está fortalecida por uma legislação robusta que exige da administração pública nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) organização, sistematização, procedimentos bem definidos, integrados e consolidados para cumprir os ditames legais com base no princípio da eficiência, transparência e acesso às informações públicas.

Neste aspecto, a descentralização de poder e a delegação de competência administrativa previstas no modelo de federalismo brasileiro orientam que a implementação da política pública de transparência e acesso à informação com abrangência nacional deve primar pela sua adequação e customização antes as especificidades locais para mitigar problemas inerentes ao processo em questão.

Assim, a Controladoria Geral da União (CGU) na condição de órgão central responsável por supervisionar, monitorar e acompanhar a implementação dessa política, tem assumido seu papel em apoiar os atores envolvidos, por meio de diretrizes, cartilhas de orientação, seminários, cursos, eventos e demais iniciativas para que as instituições tenham pleno êxito na aplicação das leis de transparência e acesso à informação.

Desta forma, as ferramentas, técnicas e soluções desenvolvidas para disponibilizar informações nos portais de transparência, bem como as iniciativas identificadas para estimular a participação e interação dos cidadãos com o poder público têm clara relevância para o presente contexto, pois tecnologia, processo, legislação e ações integradas podem contribuir para a implementação da política de transparência.

Tipificada como política pública administrativa, a transparência tem como propósito amplo a garantia de acesso à informação para o exercício da cidadania e participação democrática da sociedade civil por meio do controle, avaliação, acompanhamento e fiscalização de políticas e serviços públicos, seja de forma ativa diretamente no portal de transparência ou passiva com uso do Sistema de Informações ao Cidadão (SIC).

Sociedade, estado, técnicos e pesquisadores também compreendem que o processo de transparência pública pode ajudar na avaliação, fiscalização, gestão e monitoramento de políticas públicas, porém é necessário que o cidadão conheça seus direitos e compreenda as informações.

No entanto, observa-se que estas informações buscam atender o cunho jurídico e o trabalho dos órgãos de fiscalização e controle externos: Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Legislativo etc., inibindo a participação do cidadão-comum por exigir conhecimento técnico, jurídico e administrativo do ordenamento da administração pública.

Neste caminho, é necessário que haja formação permanente oferecida pelo governo para qualificar a população na compreensão, análise e uso dos dados governamentais disponíveis em seus sítios eletrônicos. A participativa coletiva da sociedade nas ações do governo fortalece a democracia, sendo necessário buscar soluções criativas para incentivar e facilitar a participação social neste palco.

A metodologia permitiu verificar o atendimento ou não dos aspectos previstos na legislação, sendo que 95% dos itens exigidos foram encontrados no Portal da Transparência de Santos. Esse processo também possibilitou a identificação de iniciativas locais que foram implementadas para apoiar as políticas de transparência, acesso à informação e participação social. Neste palco, destaca-se a Escola da Transparência Municipal - programa que tem o propósito de formar, envolver e integrar servidores, gestores e a população local por meio de atividades, cursos, seminários e palestras.

“ Tipificada como política pública administrativa, a transparência tem como propósito amplo a garantia de acesso à informação para o exercício da cidadania e participação democrática da sociedade civil por meio do controle, avaliação, acompanhamento e fiscalização de políticas e serviços públicos...”

Como contribuição para a administração pública em geral, os resultados são relevantes para que os gestores públicos possam analisar e medir o nível de transparência de suas administrações, quiçá inspirar novos projetos, programas, ações ou soluções para ampliar o acesso às informações públicas e assim possibilitar maior participação da sociedade nas ações do governo.

A disponibilização espontânea de informações públicas nos portais de transparência mantidos pelos municípios, sustentada pela legislação vigente e com apoio das ferramentas de tecnologia da informação tem peso considerável sobre os processos de gestão, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas exercido pela sociedade, mas é necessário que tais informações sejam acessíveis e compreensíveis a todos.

Devido à importância da política de transparência para o fortalecimento da sociedade, os agentes públicos devem primar pela publicação ativa de informações nos portais de transparência com linguagem fácil e acessível a todos. Devem, inclusive, ampliar os canais de participação, manifestação e debate para facilitar a comunicação e interação entre os atores envolvidos. Desta forma, os gestores públicos poderão conhecer as demandas da população e poderão planejar as ações necessárias para implementação das políticas públicas com maior eficácia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019.

BRASIL. **Lei no 8.666, de 21 de junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar no 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019a.

BRASIL. **Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm>. Acesso em: 4 jul. 2018b.

BRASIL. **Lei Complementar no 131/2009 - Lei da Transparência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019.

BRASIL. **Lei no 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019.

CGETO. **Check-list orienta municípios a se adequarem às leis da Transparência e Acesso à Informação.** Disponível em: <<https://www.cge.to.gov.br/noticia/2015/10/8/checklist-orienta-municipios-a-se-adequarem-as-leis-da-transparencia-e-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 23 maio. 2019.

CGI. **Resolução CGI.br/RES/2008/008/P.** Disponível em: <<https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2008/008/>>. Acesso em: 6 maio. 2021.

CGU. **Portal da transparência do Governo Federal.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio. 2019.

CGU. **Escala Brasil Transparente.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

CGU. **Ranking EBT - Avaliação 360° -Mapa Brasil Transparente.** Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000004#ranking>.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.

ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

ENCCLA. **Ação no 4/2015 - ENCCLA.** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 610–629, 2018.

MPF. **ENCCLA - 2015 — 5a Câmara - Combate à corrupção.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/enccla/enccla-2015>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

MPF. **Mapa da transparência — Portal de Combate à Corrupção.** Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

NIC.BR. **Resolução CGI.br/RES/2008/008/P, de 28 de novembro de 2008. Procedimentos para registro de nomes de domínio.** Disponível em: <<https://cgi.br/resolucoes/documento/2008/008/>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Os Vereadores Prestam Contas em Portais Eletrônicos? um Estudo Comparativo entre Municípios do Estado da Bahia e de Santa Catarina. **Administração Pública e Gestão Social**, p. 89–97, 2013.

SANTOS-SP. **Decreto no 6.243, de 26 de outubro de 2012. Regulamenta a lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso xxxiii do caput do art. 5o, no inciso ii, do § 3o, do art. 37 e no § 2o, do art. 216, da constituição federal.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=4080&tid=80>>. Acesso em: 21 maio. 2019.

SANTOS-SP. **Institui o projeto Escola da Transparência Municipal.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=6472&tid=105>>. Acesso em: 28 dez. 2019a.

SANTOS-SP. **Ouvidoria Jovem.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=6672&tid=105>>. Acesso em: 24 dez. 2019b.

SANTOS-SP. **Aluno Ouvidor.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/aluno-ouvidor>>. Acesso em: 25 dez. 2019c.

SANTOS-SP. **Cria o Conselho Municipal de Transparência Institucional, Fiscalização Administrativa e Controle Social de Santos – CMT.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=7144&tid=116>>. Acesso em: 29 jan. 2020a.

SANTOS-SP. **Orçamento Participativo.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/orcamento-participativo>>. Acesso em: 21 dez. 2019b.

SANTOS-SP. **Decreto no 8.020, de 15 de fevereiro de 2018, institui o Programa Orçamento Participativo Amplo - OPA do Município de Santos.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=6759&tid=118>>. Acesso em: 21 dez. 2019c.

SANTOS-SP. **Informações de Santos-SP.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/indicadores>>. Acesso em: 7 dez. 2019a.

SANTOS-SP. **Mediação Municipal.** Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/mediacao-resolve-80-dos-conflitos-em-santos>>. Acesso em: 29 jan. 2020b.

APÊNDICE “A” – INSTRUMENTO DE COLETA

1. Detalhamento das despesas

Exigência: A informação disponível no portal da transparência deve apresentar o detalhamento das despesas: por data, número e valor do empenho, liquidação e pagamento; número do processo de execução; classificação orçamentária; identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento; procedimento licitatório realizado; descrição do bem fornecido ou serviço prestado; unidade gestora.

Amparo legal: Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) e Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Resultado da coleta: A ferramenta disponibilizada no site da Prefeitura de Santos permite consultar as despesas por data específica ou período pré-definido, apresentando como resultado as fases: empenhado, liquidado ou pago; ao selecionar uma despesa específica é possível verificar o número do processo de execução da despesa e a classificação no que se refere à unidade orçamentária, função, subfunção, natureza e a fonte dos recursos que financiaram o gasto. Exemplo: unidade orçamentária: saúde; subfunção: assistência hospitalar e ambulatorial, natureza: material de consumo.

Foi possível também ter acesso ao nome ou razão social do fornecedor beneficiário da despesa, com apresentação do nº de CPF (pessoa física) ou nº de CNPJ (pessoa jurídica). Há possibilidade de consulta às licitações por áreas de interesse, modalidade, número, ano, fase e busca das palavras que constam do objeto licitatório. Os contratos firmados também estão disponíveis para consulta: por fornecedor, objeto, nº contrato, processo administrativo, tipo de serviço (aquisição de bens e materiais de consumo, locações, obras e serviços de engenharia, prestação de serviços, serviços técnicos especializados etc.), e por modalidade de licitação (concorrência, pregão eletrônico, tomada de preços, chamamento público, credenciamento, convite, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação etc.).

A ferramenta também permite verificar as despesas de todos os atos praticados pelas unidades gestoras (saúde, educação, cultura etc.) no decorrer da execução, no momento de sua realização, bem como a disponibilização dos dados referentes ao número de processo, ao bem fornecido ou serviço prestado, pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e ao procedimento licitatório realizado. Permite, ainda, o agrupamento por: fornecedor, fonte e natureza da despesa e por unidade organizacional que realizou a despesa.

2. Detalhamento das receitas

Exigência: Data da posição; unidade gestora; natureza da receita; valor da previsão; valor do lançamento; valor de arrecadação; parâmetros necessários para acompanhar a receita municipal em tempo real.

Amparo legal: Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a).

Resultado da coleta: Possibilita a consulta por data; por unidade gestora (Prefeitura, Fundações, Autarquias, Poder Legislativo etc.); natureza da receita (IPTU, ISSQN, taxas etc.); valor da previsão; valor do lançamento; valor arrecadado; há possibilidade de exportar todos os campos para uma planilha eletrônica.

3. Informações financeiras

Exigência: Plano Plurianual (PPA) vigente; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente; Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) vigente.

Amparo legal: Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) e Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Resultado da coleta: Foi disponibilizado consulta ao Plano Plurianual (PPA) vigente; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente; Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) vigente. Estes documentos foram disponibilizados em formato (.pdf) com links (atalhos) específicos para compartilhamento, inclusive foi possível localizá-los com utilização da ferramenta de busca com uso de palavras-chave.

4. Procedimentos sobre licitações

• **Exigência:** Informações concernentes a procedimentos licitatórios; resumo dos instrumentos de contrato ou seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior; relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta e indireta.

• **Amparo legal:** Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

• **Resultado da coleta:** O portal “Licita Santos” aglutina todas informações sobre licitações, onde as pessoas podem realizar pesquisas pelos seguintes campos:

- Modalidade de licitação: pregão eletrônico, concorrência, tomada de preços, etc.; data da licitação; número/ano da licitação; título: identificação resumida; área: bens duráveis, serviços, etc.; apresenta possibilidade de ampliação do campo de informações; descrição: informações detalhadas; número de processo: apresenta as etapas de elaboração da licitação; número Banco do Brasil: identificação da licitação exclusiva à modalidade pregão eletrônico no site do banco; fazer o download do edital completo; dados da comissão de licitação.

- Áreas de interesse: busca na lista de atividades econômicas por ramo; modalidade da licitação: refere-se à forma de seleção da aquisição; por número; permite localizar a licitação com dados numéricos atribuídos em sistemas distintos; por fase: “abertura” - são aquelas que ainda não ocorreram. “Em andamento” - são os procedimentos licitatórios com data superior ao da abertura; através da habilitação do campo filtro será possível realizar consulta por: número/ano: esse dado permite a individualização e rápida localização da informação procurada; palavras ou termos: vocábulos ou expressões relacionadas ao assunto, as quais ampliam a possibilidade de busca; nº de processo: apresenta as etapas de elaboração da licitação; nº Banco do Brasil: identificação da licitação exclusiva à modalidade pregão eletrônico no site do banco do Brasil.

Consta a informação que é possível baixar aplicativo na loja da “Google Play” e fazer a seguintes consultas/interações: marcar uma licitação como “favorita”, após a inscrição da empresa no aplicativo; acompanhar as aberturas de propostas das licitações que ocorrerão nos próximos 30 dias; consultar as licitações que já ocorreram; inserir os dados de sua empresa para receber avisos de licitações referentes a seu ramo de atividade; receber SMS (mensagem curta de texto) no celular no dia anterior ao da licitação que foi selecionada como “favorita”; visualizar os documentos necessários para o cadastro de fornecedores; ler cartilha sobre licitações.

5. Sítio eletrônico

Exigência: O domínio do Portal da Transparência deve seguir o padrão “município.uf.gov.br” e também deve possuir registro no site “Contas Públicas” do Governo Federal; deve ser disponibilizado arquivo para download da LAI e sua respectiva regulamentação; indicação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico e eletrônico (e-SIC); constar link ou banner que direcione para o canal que permita ao cidadão solicitar informações com possibilidade de acompanhamento de toda tramitação; documentos classificados e desclassificados e cada grau de sigilo; apresentar relatório estatístico contendo os números de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes;

Possibilitar consulta aos programas, ações, projetos e obras; lista nominal de todos os servidores (efetivos, comissionados e contratados) e seus respectivos cargos/funções e remunerações e vantagens pecuniárias; competências dos órgãos/entidades com estrutura organizacional, endereços, telefones, horários de atendimento ao público; divulgar os repasses ou transferências de recursos financeiros; disponibilizar os links para o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) e para o Sistema de Gestão de Convênios Estadual;

Informação pertinente à administração do patrimônio público (móveis e imóveis); resultado de inspeções, auditorias, e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo; perguntas frequentes da sociedade; conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; manter atualizadas as informações disponíveis para acesso, indicando a data da informação;

Na seção “Fale Conosco” deve constar a indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (exemplo, aumento da fonte, opção de tela colorida ou preto e branco etc.);

Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (excel, word, pdf, writer, calc etc.), de modo a facilitar a análise das informações; formatos utilizados para a estruturação das informações; divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; conter indicação de local e instruções que permitam a comunicação eletrônica ou por telefone com o órgão, entidade detentora ou responsável pelo portal.

Amparo legal: Constituição Federal de 1988 - Art. 37, caput e §1º (BRASIL, 1988); Lei nº 8.666/1993(BRASIL, 1993); Lei nº 9.755/1998(BRASIL, 1998); Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a); Lei nº 10.028/2000 (BRASIL, 2000b); Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011); Resolução CGI.br/RES/2008/008/P (NIC.BR, 2008).

Resultado da coleta: Os dados coletados no Portal de Transparência de Santos revelam que o município cumpre com a grande maioria das exigências legais previstas no arcabouço jurídico da transparência e acesso à informação, exceto sobre a divulgação do patrimônio público (móveis e imóveis), formatos utilizados para estruturação das informações e a classificação do cada grau de sigilo dos documentos à época da observação e coleta, ou seja, entre setembro a novembro/2019.

De maneira geral, observa-se que a maioria as informações disponibilizadas são de cunho técnico e linguagem de difícil compreensão, o que acaba por prejudicar a participação dos cidadãos, nota-se ainda que estas informações objetivam atender as leis vigentes e o trabalho dos órgãos de fiscalização e controle.

6. Regulamentação da LAI

• **Exigência:** Conforme orientação da CGU descrita no manual específico e por força de determinação legal preconizada na Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), os municípios brasileiros devem regulamentar por meio de decreto municipal com os aspectos mínimos que possibilitem o pleno exercício do direito de acesso à informação sem destoar os ditames já calçados na legislação federal (CGU, 2013).

• **Amparo legal:** Inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II, do § 3º, do art. 37 e no § 2º, do art. 216, da Constituição Federal de 1988 e Lei nº 12.527/2011 - Art. 9º, inc. I e art. 10, §2º (BRASIL, 2011).

• **Resultado da coleta:** O município de Santos regulamentou a LAI por meio do Decreto nº 6.243, de 26 de outubro de 2012, onde foram estabelecidos os procedimentos para transparência e acesso às informações geradas pela Administração Municipal, inclusive com aplicação aos órgãos que integram a administração: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Executivo Municipal (SANTOS-SP, 2012).

Em atendimento à determinação legal, a Prefeitura também criou o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) eletrônico e físico, ambos vinculados à Ouvidoria, Transparência e Controle (OTC), que permite aos cidadãos o envio de pedidos de acesso às informações públicas de forma eletrônica ou presencial, os quais permitem que os solicitantes acompanhem seus pedidos conforme os prazos legais.

