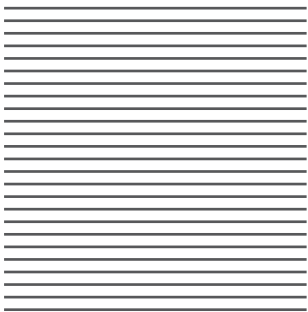


# O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA ATUAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Alexandre Bossi Queiroz\*

\*Bacharel em Ciências Contábeis e em Administração de Empresas, mestre e doutor em Contabilidade e Finanças, membro da Academia Brasileira de Ciências Contábeis, consultor e professor da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



## 1. INTRODUÇÃO

As últimas três décadas foram marcadas por um grande desenvolvimento nas tecnologias de informação e de comunicação (TICs). Os avanços na informática e na internet produziram e continuam a produzir grande evolução nas práticas aplicadas a todas as áreas do conhecimento humano. Com a gestão pública não é diferente. A informática proporciona racionalização de procedimentos com ganhos de qualidade e de tempo. Já a rede mundial de computadores facilita a comunicação interna e externa entre os mais diversos agentes da atividade estatal.

Nesse ambiente virtual da sociedade em rede em que vivemos, as entidades governamentais devem utilizar todas as potencialidades das TICs para permitir maior visibilidade de sua atuação. As câmaras municipais, no âmbito de suas competências, devem buscar a aproximação com os cidadãos, colocando à disposição da população informações e serviços derivados de suas prerrogativas constitucionais e dando transparência a todos os seus atos.

No que tange à gestão administrativa, é necessário que os parlamentos municipais prestem contas de todos os recursos que recebem para o desenvolvimento de suas atividades. No momento atual, em que as práticas de

corrupção constituem uma constante em nosso país e a má gestão na administração pública é objeto de críticas frequentes, torna-se fundamental que a transparência total na gestão de recursos públicos seja um fator motivacional para que os gestores públicos trabalhem com retidão e obedecendo aos princípios da economia, eficiência e eficácia.

O objetivo deste estudo é refletir sobre o nível de transparência das contas das câmaras municipais, passando pelo arcabouço legal que determina a gestão aberta de contas públicas, os mecanismos de fiscalização, as consequências pelo cumprimento, ou não, da lei, e a importância da participação cidadã.

## **2. UMA LEGISLAÇÃO QUE DÁ SUPORTE**

As normas jurídicas são regras de conduta editadas por um poder legítimo para regular a conduta humana. As normas orientam, proíbem, autorizam ou determinam determinada conduta individual ou coletiva.

Quando se trata da transparência das contas públicas, a legislação brasileira apresentou um grande avanço nos últimos anos. Tendo como referência a Constituição Federal de 1988, ganham destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Lei da Transparência (2009) e a Lei de Acesso à Informação (2011).

A Carta Magna de 1988 é um importante marco no processo construtivo brasileiro. Ampliando o conceito de público para além das fronteiras do Estado, a Constituição apresenta um novo significado de interesse coletivo. Nesse contexto, a transparência e a publicidade configuram valores muito relevantes, que contribuem para o melhor

funcionamento da máquina estatal, seja em termos de eficiência (melhores processos), economicidade (menores custos) ou eficácia (consecução de suas finalidades).

Além de explicitar o princípio da publicidade, no *caput* do art. 37, nossa Constituição ainda destaca:

Art. 5º - [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37 - [...]

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II – O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216 - [...]

§ 2º – Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Uma década após a promulgação da Constituição, foi promulgada a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que define procedimentos para uma gestão fiscal responsável amparada em quatro

pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilização. No pilar da transparência, a LRF foi aperfeiçoada posteriormente pela Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência – e pela Lei Complementar nº 156/2016, destacando:

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

§ 1º – A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

[...]

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2000).

Mais recentemente, um diploma legal reforçou o caminho da transparência: a Lei nº 12.257, de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI). Tendo como objetivo principal garantir o direito fundamental de acesso à informação, a LAI tem como diretrizes a publicidade como princípio geral, o sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público, a utilização de meios de comunicação com o uso das tecnologias de informação, o estímulo ao desenvolvimento da cultura da transparência e o desenvolvimento do controle social.

Além de dispor sobre práticas para a transparência ativa, a LAI também estabelece procedimentos para possibilitar a “transparência passiva”, na qual o interessado requisita a informação desejada:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo,

devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º – Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º – Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º – São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

[...]

§ 2º – O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente (BRASIL, 2011).

Considerando todo esse arcabouço legal, verifica-se que boa parte das entidades públicas tem envidado esforços para o cumprimento das leis. Nas esferas federal e estadual, verifica-se um maior grau de evolução no desenvolvimento dos portais de transparência. Não obstante, na esfera municipal, a velocidade de implantação dos ditames da lei ainda carece de melhoras.



Enfim, temos um suporte legal que exige e oferece todas as condições para que as entidades públicas disponibilizem dados e informações sobre sua gestão administrativa. Cabe ao gestor e ao agente político fazer valer a lei.

### **3. TRANSPARÊNCIA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

O Poder Legislativo municipal é representado pela câmara municipal, composta por vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos. Consideradas as funções tradicionais do parlamento de legislar, fiscalizar o executivo e representar a população, a câmara municipal funciona em sessões legislativas anuais ordinárias que compõem a legislatura.

Para desenvolver suas atividades, as câmaras municipais contam com recursos oriundos do orçamento municipal. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, houve a modificação do percentual referente à receita do município a ser repassada para a câmara municipal, passando a ocorrer de acordo com o número de habitantes. Dessa forma, para 5.261 municípios brasileiros cuja população é inferior a 100 mil habitantes (IBGE, 2016), o valor que se recebe anualmente corresponde a até 7% (sete por cento) do somatório da receita tributária do município e das transferências recebidas dos estados e da União, conforme disposto no § 5º do art. 153 e nos art. 158 e 159 da Constituição Federal, tendo como referência os valores efetivamente realizados no exercício anterior.

Esse recurso deve ser suficiente para que as câmaras realizem os gastos necessários para bem exercer suas

funções e que são inerentes à atividade legislativa: despesas com pessoal, subsídio dos vereadores, material administrativo, comunicação e publicidade, entre outros. E, para muitas câmaras, esses recursos são significativos.

A Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)<sup>1</sup> realizou estudo para avaliar os gastos realizados pelas Câmaras Legislativas Municipais em 2016, a partir de dados levantados no portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>) e no portal Compara Brasil, da Frente Nacional de Prefeitos ([www.comparabrasil.com](http://www.comparabrasil.com)). Analisando os gastos de 5.569 câmaras municipais, verificou-se que:

- a despesa legislativa anual total das câmaras municipais foi de R\$ 11,574 bilhões de reais (em média 2 milhões de reais por câmara);
- a rubrica mais representativa das despesas legislativas municipais é referente ao pagamento dos vereadores. Os gastos com vereadores representam em média 38,7%, considerando-se todos os portes dos municípios, mas ultrapassam 59% nos municípios com até 50.000 habitantes;
- aproximadamente um terço das câmaras municipais (1.807 entidades) apresentaram dados incompletos ou inconsistentes quanto a suas receitas ou os valores das despesas legislativas de 2016, desrespeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- nas três últimas eleições, o número de vereadores eleitos teve um aumento de 11,8%, passando de 51.802 para 57.942 vereadores.

---

1 Disponível em: <<http://cacb.org.br/gastos-com-legislativos-municipais-ultrapassam-limite-legal-e-deixam-de-ir-para-servicos-basicos/>>. Acesso em: 7 outubro 2017

Assim, para que não haja desvios ou má gestão dos recursos públicos, são necessários mecanismos de controle. Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 384) “o controle da gestão pública se realiza mediante adoção de um amplo conjunto de mecanismos, jurídicos e administrativos, por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade de todos os agentes públicos, em qualquer das esferas de governo e em todos os Poderes da República, sempre tendo como fundamento o princípio da legalidade”.

O controle pode ser classificado, quanto à sua posição, em interno, externo ou social. O primeiro é praticado dentro da própria estrutura em que está inserido o órgão controlado. O segundo é exercido de um Poder sobre o outro, por órgão que não é componente da estrutura administrativa controlada. O controle social é realizado pela sociedade, e quanto mais transparente a gestão, maior será a possibilidade de sua eficácia. É nessa seara que os portais de transparência ganham relevância, pois só se pode controlar aquilo que se conhece.

#### **4. A QUALIDADE DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DAS CÂMARAS**

Um portal significa a entrada principal. Na linguagem cibernética, um portal eletrônico é o local na internet projetado para aglomerar conteúdos diversificados de maneira organizada, sendo um ponto de acesso para uma série de outras janelas que, interna ou externamente, levam a outros locais de interesse.

Poucas são as pesquisas destinadas a avaliar os portais de câmaras municipais. Se considerarmos que, desde o início

do século, a Lei de Responsabilidade Fiscal já indicava a necessidade de divulgação eletrônica de dados públicos, percebe-se que essa temática, na esfera legislativa, ainda não ganhou corpo no Brasil. Sem embargo, verifica-se que no âmbito do Poder Executivo existem mais iniciativas para mapear o nível da transparência pública em *sites* governamentais.

Uma ação bem-sucedida é a divulgação do *ranking* de transparência de sites de governos estaduais e prefeituras pelo Ministério Público Federal (MPF)<sup>2</sup>. O Ranking é resultado de metodologia de avaliação desenvolvida no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Emccla), e afere o grau de adesão dos portais de estados e municípios à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. Em 2015, o Índice Nacional de Transparência (média das notas alcançadas pelos municípios e estados) foi de 3,92. Em 2016, a média foi de 5,21. Foram avaliados 5.567 municípios brasileiros, assim como os 26 estados e o Distrito Federal. Numa escala de 0 a 10, o resultado, apesar de ainda baixo, mostra uma evolução.

Vale ressaltar que, em 2015, o MPF expediu 3 mil recomendações como consequência da avaliação e, em 2016, está ajuizando ações civis públicas contra os estados e municípios que, por não cumprirem aquelas recomendações, continuem a desrespeitar a legislação.

No âmbito do Legislativo, existem algumas iniciativas pioneiras. Raupp e Pinho (2013, p. 770) estudaram o nível de transparência das câmaras municipais de Santa Catarina. Partiram do pressuposto de que os portais eletrônicos das câmaras são, atualmente, instrumentos

---

2 Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 20 set. de 2017.

com baixa capacidade no sentido de promover a construção de *accountability*<sup>3</sup>, constituindo-se, em sua maioria, como murais eletrônicos. Os resultados obtidos demonstraram a hipótese levantada. Dos 93 portais analisados, 85 apresentaram capacidade nula ou baixa em possibilitar a construção de prestação de contas. Os dados demonstram a quase inexistência de utilização dos portais para prestar contas dos gastos realizados pelos vereadores. Nem mesmo a exigência da legislação é cumprida, visto que muitas das câmaras pesquisadas estão enquadradas na Lei de Transparência que exige dos entes da Federação, incluindo o legislativo local, a disponibilização a qualquer pessoa física ou jurídica de informações referentes às despesas incorridas e às receitas auferidas. Percebe-se que o legislativo local não está reconhecendo a importância da dimensão de *accountability*.

Numa outra pesquisa, Teixeira *et al.* (2015, p. 36) investigaram a capacidade dos portais eletrônicos do Legislativo municipal do Estado de Alagoas para a construção de *accountability*. Analisaram os 21 portais eletrônicos existentes no estado. Os dados da pesquisa foram coletados por meio de um protocolo de observação cujos itens nortearam as visitas aos portais eletrônicos. A partir dos dados coletados, concluiu-se que o conjunto de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios alagoanos apresenta restrita capacidade de viabilizar a construção das dimensões de *accountability*.

Destaque também para a iniciativa do Ministério Público do Estado de São Paulo (2013), que avaliou as

---

3 *Accountability* é definido como o processo de contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 76). É um conceito que envolve tanto a responsabilidade dos representantes eleitos de prestarem contas à comunidade quanto a capacidade de punição por parte da população.

câmaras municipais paulistas em relação à transparência de informações em seus respectivos portais. Também atendendo a métrica da transparência da Enccla, a pesquisa atribuiu notas em uma escala de zero a 10, com o objetivo de verificar se as câmaras municipais oferecem ferramenta *online* que possibilite a fiscalização de contratos e dos gastos públicos pelos cidadãos. O levantamento levou em conta informações das câmaras municipais de 636 cidades do estado e concluiu que apenas 62 câmaras apresentaram Portal com uma nota superior a 7,0, sendo que mais de um terço do total (230 municípios) apresentaram nota inferior a 3,0, indicando a má qualidade ou inexistência do portal da transparência.

Como se percebe, de um modo geral, os *sites* das câmaras municipais ainda carecem de melhorias para que possam atender de forma suficiente a Lei de Acesso à Informação. Isso confirma o apresentado por Raupp e Pinho (2013, p.778), quando ressaltam que “os portais eletrônicos funcionam como murais eletrônicos; eles existem porque devem existir, sem promover incentivos ao exercício da democracia local. É necessário lembrar que esse movimento depende também da organização e da pressão da sociedade civil”.

Os autores ainda destacam que essa falta de preocupação com os portais de transparência são indicativos de que “o exercício da vereança acaba ficando confinado ao papel de atendente das necessidades individuais privadas, assentado em uma relação de clientela que desemboca em uma relação público-privada que circunscreve a forma como se estabelece o controle sobre os recursos políticos. O exercício da vereança, nesse estado da arte, acaba por criar vínculos, obrigações que lhe facilitam a prática do favor” (RAUPP; PINHO, 2013, p. 772).

## 4.1 – Interlegis: diagnóstico e modelo

O Interlegis é um programa do Senado Federal, executado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), que tem por objetivo fortalecer institucionalmente o Poder Legislativo brasileiro, por meio do estímulo à modernização, integração e cooperação entre as casas legislativas nas esferas federal, estadual, municipal e distrital (INTERLEGIS, 2017).

Assim, considerando as dificuldades enfrentadas pelos legislativos municipais e atentos à necessidade de melhorar a qualidade dos portais de transparência, o Interlegis desenvolveu, em 2015, um índice de transparência, voltado especificamente para o Poder Legislativo, cujo principal objetivo é servir de guia para a implementação e o aperfeiçoamento da transparência legislativa.

O índice avalia quatro temas relativos à transparência, chamados de Dimensões da Transparência: (1) Transparência Legislativa, (2) Transparência Administrativa, (3) Participação e Controle Social e (4) Aderência à LAI. Cada dimensão é analisada segundo quatro critérios de avaliação: Totalidade, Prontidão, Atualidade e Série Histórica. O resultado da avaliação é um Índice Geral de Transparência que, avaliando todas as dimensões, atribui uma classificação geral na qual a transparência municipal é classificada por nível, sendo que o nível “A” indica a melhor situação enquanto o nível “E” indica pouca transparência.

A dimensão Transparência Administrativa mensura o nível de transparência do órgão legislativo no que diz respeito a questões orçamentárias e de administração dos recursos públicos, tais como licitações e contratos. Trata ainda de assuntos ligados aos recursos humanos do órgão, tanto de parlamentares como de servidores e demais

colaboradores. Ao procurar abranger tais questões, surgem automaticamente pontos também tratados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação.

Na vertente Recursos Humanos, é avaliado se a entidade divulga: a) a lista completa de servidores efetivos e comissionados, incluindo nome, lotação, cargo e função; b) a lista completa de terceirizados e estagiários; c) quantitativo e a remuneração de cargos efetivos e comissionados, bem como dos servidores aposentados e de pensionistas; d) informações sobre horas extras; e) informações sobre viagens oficiais realizadas por servidores; e f) informações sobre concursos públicos. Na vertente Licitações e Contratos, é avaliado se a câmara divulga informações completas sobre: a) licitações realizadas; b) contratos firmados; e c) regulamentação interna relacionada a contratos e licitações. Na vertente Estrutura Administrativa, é avaliado se a casa legislativa divulga sua estrutura organizacional com as atribuições e contatos dos órgãos/áreas da câmara. Na vertente Orçamento e Finanças, é avaliado se a instituição divulga: a) o registro das receitas e despesas executadas; b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; c) a regulamentação interna relacionada a orçamentos e finanças; d) informações sobre cotas para exercício da atividade parlamentar/verba indenizatória; e) os subsídios dos parlamentares; f) a regulamentação interna relacionada a gastos com parlamentares; e g) Relatório de Gestão Fiscal.

Um outro produto que o Interlegis facilita às câmaras municipais é o Portal Modelo. Pronto para uso, ele permite que a casa legislativa crie e publique o seu próprio *site* na internet de forma autônoma e sem a necessidade de contratar serviços especializados. O



portal é moldado numa estrutura para o atendimento às funcionalidades das casas legislativas e orientado para a publicação na *web* de informações relevantes sobre a sua atuação legislativa e administrativa de interesse público. Além disso, possibilita a criação de diversos canais de comunicação com a sociedade, por meio da distribuição de boletins eletrônicos diretamente aos cidadãos via *e-mails*, serviço de ouvidoria, de transparência das ações dos parlamentares e outros serviços.

Algumas vantagens apresentadas pelo Interlegis para a utilização do portal modelo: é gratuito e fácil de usar; já é criado com o domínio .leg; vem pronto para uso; tem hospedagem gratuita na plataforma Interlegis; não é necessário fazer licitação (é feito um convênio entre a casa e o Interlegis); o Interlegis oferece treinamento para utilização do portal; a casa legislativa tem total liberdade e autonomia para decidir e gerenciar a estrutura e o conteúdo do Portal; está de acordo com a Lei da Transparência e da Informação; não tem custo de licença, pois foi desenvolvido por *software* livre; e sua implantação é rápida, poucos dias após a solicitação (<http://pm3demo.interlegis.leg.br>).

Enfim, essas recentes iniciativas do Interlegis objetivam auxiliar as câmaras municipais na medição de seu grau de transparência, buscando corrigir as fragilidades encontradas e, também, oferecer uma plataforma gratuita e qualificada às casas legislativas que não tenham um portal adequado para se comunicarem com a sociedade.

## 4.2 – Obstáculos a serem superados

Não obstante todas as tentativas de adequação dos *sites* legislativos à ótica da transparência pública, alguns obstáculos ainda são encontrados. Dois merecem maior

reflexão: a linguagem técnica sobre as contas públicas e a falta de vontade política dos vereadores para dar publicidade de todos os atos da câmara.

Quanto à clareza das informações apresentadas, é importante que a linguagem utilizada para a apresentação das informações ao público seja acessível. Uma das razões pelas quais os governos não são percebidos como transparentes reside no fato de que os seus relatórios de gestão, principalmente os financeiros e orçamentários, não são considerados, em geral, de fácil compreensão (BOSSI, 2015, p. 240). Deve-se evitar ao máximo o chamado “orçamentês” ou “contabilês”.

De acordo com Cardoso, Bemfica e Reis (2000, p. 75), a opacidade informativa se apresenta como uma estratégia de poder relacionada com a forma com que são ativados os dispositivos técnico-burocráticos de gestão das informações. A transparência informativa vigente resulta de um sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo, que formam estruturas de informação dependentes de agentes políticos e administrativos, permitindo maior acesso à informação por parte de grupos sociais privilegiados. Assim, a opacidade informativa e a transparência informativa caracterizam uma situação estratégica que pode potencializar ações discriminatórias e políticas de favores.

Soluções criativas como infográficos, aplicativos para *tablet* e celulares, gráficos de *pizza*, análise evolutiva, comparação com números de cidades similares, construção de mapas mentais, comparativos de custos e análise de cumprimento de metas, entre outros, ainda são raridades quando se trata de números da administração pública. É paradoxal que as instituições que mais deveriam

prezar pela transparência fluida são as mais burocráticas, dificultando toda sorte de entendimento.

Outro dificultador é a falta de vontade política dos agentes públicos para levar a cabo a implantação da transparência ativa. A cultura patrimonialista do sigilo ainda impera em muitas casas legislativas de tal forma que os vereadores, em especial a Mesa Diretora da casa, não investem tempo nem recursos em prol da transparência, muitas vezes em claro descumprimento à legislação.

Não obstante, essa resistência tem sido quebrada por algumas circunstâncias. A primeira é o crescimento de organizações dedicadas ao controle social. Com as facilidades da internet e da informática, vai se tornando comum o surgimento de entidades, ou mesmo ações individuais de cidadãos, que acompanham as contas públicas e que cobram por informações claras e tempestivas. Um exemplo é a Rede de Observatórios Sociais do Brasil (OSB), constituída em 2008, e que conta atualmente com 118 associações em 16 estados da Federação, incumbidos na fiscalização de recursos públicos. A missão dos observatórios é “despertar o espírito de cidadania fiscal pró-ativa, via sociedade organizada, em cada cidadão, tornando-o atuante na vigilância social em sua comunidade” com a visão de que “toda a sociedade brasileira consciente de seus deveres e direitos como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social, assegurando a justiça social” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2017).

Outro ponto é a obrigatoriedade que cai sobre a administração pública de informar aos órgãos de controle externo, seja do governo federal ou estadual, dados detalhados de sua execução orçamentária, com discriminação de todos os pagamentos e recebimentos.

Assim, mesmo que a câmara imponha dificuldades ao apresentar os dados em seus portais, os mesmos estarão disponíveis em portais do governo estadual ou federal. Ou seja, não adianta tentar omitir pois, através do cruzamento de dados, os interessados podem conseguir dados e informações.

O portal *Minas Transparente*, por exemplo, resultado de uma parceria entre o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e o Tribunal de Contas do Estado (TCEMG) é uma ferramenta que reproduz informações oficiais das cidades mineiras, com base nas declarações transmitidas, periodicamente, pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) do TCEMG. No portal, o usuário da internet encontra dados dos 853 municípios mineiros com informações sobre educação, saúde e transporte, declaradas ao Sicom, bem como o detalhamento da execução orçamentária de cada prefeitura ou câmara municipal<sup>4</sup>. Todos os pagamentos da entidade, por exemplo, são discriminados de forma detalhada, inclusive com a indicação do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) das pessoas que transacionam com aquele órgão (MINAS GERAIS, 2017).

E, finalmente, nos últimos anos, o Ministério Público tem redobrado esforços para cobrar dos gestores públicos o cumprimento da legislação da transparência. Várias são as iniciativas, em todo o Brasil, no sentido de exigir do chefe do Executivo e do presidente da câmara municipal publiquem nos *sites* governamentais informações úteis e

---

4 O *site* <http://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br> foi desenvolvido para servir o cidadão com vários relatórios, englobando temas como Instrumentos de Planejamento, Processos de Aquisição, Execução Orçamentária, Controles e Demonstrativos. No entanto, não tem ocorrido uma uniformidade quanto à tempestividade dos dados apresentados. Alguns municípios apresentam informações atualizadas enquanto outros não.

tempestivas sobre sua gestão. Seja através da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou com o ingresso de ações civis públicas, os responsáveis têm sido convencidos da importância de uma gestão transparente<sup>5</sup>.

O TAC celebrado, em 2010, para a efetivação do princípio da publicidade no Município de Ortigueira, no Paraná, é um bom exemplo da atuação do Ministério Público. Considerando que “a publicidade foi erigida à categoria de princípio norteador da Administração Pública direta e indireta, consoante redação do artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, o promotor de justiça estabelece prazo máximo de 60 dias para o município inserir no sítio virtual da prefeitura municipal um rol de informações visando atender à legislação. O promotor define ainda que “o não cumprimento parcial ou integral das obrigações assumidas, dentro dos prazos estabelecidos, sujeitará o Compromissário ao pagamento de multa diária, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), por dia de atraso, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347, de 1985, além das demais responsabilidades legais cabíveis”<sup>6</sup>.

---

5 Em Minas Gerais, em decorrência da ação coordenada do Ministério Público Federal (MPF) no âmbito do Projeto “*Ranking da Transparência*”, foram celebrados TACs com os Municípios de Japaraíba, Leandro Ferreira, Luz, Medeiros, Moema, Oliveira, Onça do Pitangui, Pains, Pará de Minas, Passa Tempo, Pedro do Indaiá, Perdígão, Pimenta, Quartel Geral, Santo Antônio do Monte, São Francisco de Paula, São Gonçalo do Pará, São Sebastião do Oeste, Serra da Saudade e Tapiraí. Paralelamente, o MPF ingressou com três ações civis públicas contra municípios mineiros de Lagoa da Prata, Nova Serrana e Pitangui, que vêm descumprindo reiteradamente a legislação que rege o acesso à informação, além de se recusarem a assinar o TAC. As ações pedem que a Justiça Federal obrigue os municípios a promoverem, em até 60 dias, a correta implantação do Portal da Transparência, regularizando todas as pendências atualmente existentes nos respectivos sítios eletrônicos, sob pena de pagamento de multa diária no valor de dez mil reais. Notícia disponível em <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-mg-processa-tres-municipios-mineiros-por-descumprimento-da-lei-de-transparencia>>. Acesso em: 07 outubro 2017.

6 Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/OrtigueiraTACTransparencia2807.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

Mais recentemente, o Ministério Público Estadual de Roraima<sup>7</sup>, por meio da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, expediu notificação recomendatória ao presidente da Câmara de Vereadores de Boa Vista para que, dentro de 30 dias, regularizasse a alimentação do Portal da Transparência da Casa Legislativa, que não estava sendo feita de acordo com o previsto na Lei de Acesso à Informação e na Lei da Transparência. Além de elencar todas as medidas necessárias para que a câmara cumprisse a legislação, o promotor alertou que “a resistência do gestor público em atender aos preceitos da Lei Complementar nº 101/2000 e da lei nº 12.527/2011, permanecendo inerte ou optando por sites vazios de conteúdo, mesmo após recomendação do Ministério Público, configura o elemento volitivo do dolo para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa”.

Enfim, uma efetiva participação cidadã no exercício do controle social, aliada a uma cobrança mais efetiva dos órgãos de controle externo no cumprimento das leis de transparência, inclusive com punição aos gestores públicos que não a cumprirem, podem ser o melhor estímulo para a superação dos obstáculos.

## 5. CONCLUSÃO

A atual conjuntura de crise econômica que vivenciamos no Brasil, os contínuos casos de corrupção em todas as esferas de governo e a crescente perda de confiança nas instituições têm provocado a necessidade de aumentar a

---

7 Disponível em <<http://folhabv.com.br/noticia/MP-notifica-Camara-de-Vereadores-para-regularizar-Portal-da-Transparencia/16263>>. Acesso em: 07 outubro 2017.

transparência em todas as áreas da administração pública. A transparência é uma necessidade para o exercício da cidadania que, cada vez mais, reclama dos gestores públicos uma maior divulgação de dados e informações que permitam à sociedade desempenhar seu papel no controle social. Uma cultura de acesso à informação deve configurar-se como uma ferramenta imprescindível e um pilar de sustentação de nossa sociedade.

Ao mesmo tempo, a utilização de novas tecnologias como instrumento de melhora dos serviços públicos, bem como das relações com os cidadãos, tem vindo numa crescente nos últimos anos. A internet – e todas as possibilidades que proporciona – abre um leque de alternativas para que a interação entre o setor público e a sociedade seja uma constante em permanente crescimento.

Quanto ao respaldo legal, nosso país deu um grande salto, nos últimos anos, no aperfeiçoamento da legislação de transparência, garantindo o acesso à informação pública e estabelecendo as obrigações que um bom governo deve seguir.

Ainda assim, vemos que existe uma grande resistência por parte da classe política em adotar plenamente a cultura da transparência ativa. O Estado brasileiro, desde o período colonial, tem-se caracterizado por um modelo centralizador e patrimonialista. E essa condição ainda persiste, na figura de agentes autoritários que desprezam a soberania popular e buscam manter a sociedade numa situação de tutela e subordinação. No âmbito das casas legislativas municipais, a cultura patrimonialista do sigilo ainda impera, e muitos vereadores, em especial os membros da Mesa Diretora da casa, se valem de chorumelas, como falta de recursos e de capacidade, para justificar o não investimento em prol da transparência,

muitas vezes em claro descumprimento à legislação. Por isso, não se observa toda a potencialidade do legislativo eletrônico. Muitos portais da transparência existem de forma precária apenas para cumprir um requisito, mas sem proporcionar uma verdadeira interação com a sociedade.

No entanto, a partir da mobilização popular com a formação, por exemplo, de observatórios sociais de contas públicas, a sociedade inicia movimentos de pressão para que possa acompanhar, fiscalizar, denunciar, propor e opinar nas áreas relacionadas ao planejamento estatal e à execução orçamentária dos recursos públicos. Esse aumento da consciência cidadã, cada vez mais desiludida com os desmandos de políticos e gestores públicos, e, por outro lado, revigorada com os desdobramentos de operações judiciais como a Lava Jato, pode servir de motivação para um maior controle social.

Paralelamente, a atuação diligente do Ministério Público, tanto no âmbito federal quanto estadual, tem dado mostras de que a Justiça começa a cobrar que a aplicação da legislação que trata da transparência pública seja uma realidade em todos os municípios brasileiros, dos menores às grandes cidades.

Enfim, nossos vereadores e presidentes das câmaras devem ter consciência de que o dinheiro público é público e de que eles são apenas agentes representantes da população que devem ter a coragem e a iniciativa de expor aos interessados todos os seus atos de gestão. Devem, também, atentar para o fato de que corrupção e má gestão se combatem com uma boa administração, aliada a mecanismos de controle eficientes, e de que a sociedade não pode prescindir desse controle.



Um dito popular enfatiza que “quem não deve não teme”. Muitas vezes, a falta de vontade política para não aproveitar a tecnologia em prol da transparência pode ser um indicador de culpabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 75 a 101.

BOSSI, A. Transparência pública como instrumento de fortalecimento da cidadania. In: RESENDE, A. J. C. de (Org.). *Poder legislativo e cidadania*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. p. 225-253.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a

responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 156*, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

CARDOSO, A. M.; BEMFICA, Jo; REIS, A. **Entre a imagem e a ação**: a produção de informação governamental para gestão de políticas de assistência social. *Revista IP*, v. 2, n. 1, p. 67-79, maio 2000. Disponível em: <[http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2\\_N1\\_PDF/ip0201coutobemfica.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2_N1_PDF/ip0201coutobemfica.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2017.

Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB. Gastos com legislativos municipais ultrapassam limite legal e deixam de ir para serviços básicos. Disponível em: <<http://cacb.org.br/gastos-com-legislativos-municipais-ultrapassam-limite-legal-e-deixam-de-ir-para-servicos-basicos/>> Acesso em 25 set. 2017.

IBGE. Brasil em Síntese. Censo: 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em 01 out. 2017.

INTERLEGIS – Comunidade Virtual do Poder Legislativo. Disponível em: <[http://www.interlegis.leg.br/produtos\\_servicos/tecnologia/produtos/portal-modelo](http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/tecnologia/produtos/portal-modelo)>. Acesso em: 04 out. 2017.

MINAS GERAIS. Ministério Público. *Transparência dos municípios*. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/aceso-a-informacao/transparencia-dos-municipios/>>. Acesso em: 04 out. 2017.

MP notifica Câmara de Vereadores para regularizar Portal da Transparência. *FolhaWeb*, Boa Vista, 09 maio 2016. Disponível em: <<http://folhabv.com.br/noticia/MP-notifica-Camara-de-Vereadores-para-regularizar-Portal-da-Transparencia/16263>>. Acesso em: 07 out. 2017.

MPF/MG processa três municípios mineiros por descumprimento da Lei da Transparência. Belo Horizonte: Procuradoria da República em Minas Gerais, 2017. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-mg-processa-tres-municipios-mineiros-por-descumprimento-da-lei-de-transparencia>>. Acesso em: 07 out. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *O que é o Observatório Social do Brasil (OSB)?*. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em: 01 out. 2017.

PARANÁ. Ministério Público. Promotoria de Justiça da Comarca de Ortigueira. *Termo de ajustamento de conduta para a efetivação do princípio da publicidade no município e comarca de Ortigueira/PR*. Ortigueira/PR, 2010. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/OrtigueiraTACTransparencia2807.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

RANKING Nacional da Transparência. Brasília: Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

RAUPP, F.; PINHO, J. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./dez. 2013.

TEIXEIRA, D. C. et al. Avaliação de portais eletrônicos públicos: análise da accountability no Legislativo municipal de Alagoas. *Revista de Administração e Contabilidade*, Feira de Santana, v. 7, p. 22-40, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.fat.edu.br/reactfat.com.br/index.php/react/article/view/272>>. Acesso em 05 out. 2017.