

Universidade Anhanguera-Uniderp
Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes

**A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009 (LEI DA
TRANSPARÊNCIA) PELOS ESTADOS DO NORTE DO BRASIL:
uma análise da sua eficácia como instrumento de controle social e de
cidadania.**

Jocelino Mendes da Silva Júnior

Palmas/Tocantins

2010

Jocelino Mendes da Silva Júnior

**A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009 (LEI DA
TRANSPARÊNCIA) PELOS ESTADOS DO NORTE DO BRASIL:
uma análise da sua eficácia como instrumento de controle social e de
cidadania.**

**Monografia apresentada ao Curso de Pós-
Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito
Público, na modalidade Formação para
Mercado de Trabalho, como requisito
parcial à obtenção do grau de especialista
em Direito Público.**

**Universidade Anhanguera-Uniderp
Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes**

Orientador: Prof. Marcelo Gollo Ribeiro

Palmas - Tocantins

2010

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que isento completamente a Universidade Anhanguera-Uniderp, a Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, e os professores indicados para compor o ato de defesa presencial de toda e qualquer responsabilidade pelo conteúdo e idéias expressas na presente monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado.

Palmas, 3 de novembro de
2010.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha mãe, Maria Lúcia, pelo seu exemplo de amor ao próximo e à família. Que Deus permita nos reencontrarmos em Sua presença.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por ter me dado a oportunidade de realizar este trabalho, que ele possa ser uma contribuição para a construção de um Brasil melhor.

Agradeço a minha família, em especial a meu pai, Jocelino, e a minha mãe, Maria Lúcia, por terem me dado educação e condições de estudar.

Agradeço a meu irmão, André Luis, e aos meus amigos, Joilma Leão, Marcio Santos, e Vanessa Flores por terem revisado esta monografia tecendo importantes considerações.

EPÍGRAFE

Eles começaram perseguindo os comunistas e eu não protestei porque não era comunista. Depois, vieram buscar os judeus, e eu não protestei, porque não era judeu. Depois, ainda, vieram buscar os sindicalistas e eu não protestei porque não era sindicalista. Depois vieram me buscar. E já não havia ninguém para protestar.

E Não Sobrou Ninguém
Martin Niemöller

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar, no âmbito dos estados do Norte do Brasil (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), a eficácia da Lei complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) como instrumento de controle social. O art. 48, II, da mencionada lei determinou a 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, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que representou um avanço na Transparência dos gastos públicos. No entanto, não é suficiente apenas disponibilizar as informações sobre as receitas e gastos públicos; é preciso que esses dados estejam num formato compreensível pelo cidadão comum, a fim de se criar um terreno fértil para a efetivação do controle social da gestão pública. A metodologia do trabalho compreendeu, além da consulta bibliográfica a artigos, monografias e livros relacionados ao tema, com vistas a formar o referencial teórico, a análise dos portais de transparência dos estados em questão, a fim de avaliar se a forma como as informações estão disponibilizadas são compreensíveis à população, permitindo, assim, que esta participe do controle das despesas públicas das unidades da federação em estudo.

Os resultados demonstraram que a maioria dos portais da transparência dos estados nortistas está aquém do esperado em termos de compreensão e usabilidade para o cidadão médio o que prejudica a eficácia da Lei da Transparência como ferramenta de controle social.

Palavras-chave:

Lei complementar 131/09, Transparência, Controle Social, Cidadania, Portal da Transparência.

ABSTRACT

The aim of this study is to examine, within the states of northern Brazil (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima and Tocantins), the effectiveness of Complementary Law no 131/2009 (Law of Transparency) as a control social instrument and citizenship. Art. 48, II, of this law led to the release and follow-up to the knowledge society, in real time, detailed information on the budgetary and financial execution in electronic means of public access, the Union of States, the Federal District and the Municipalities, which represents an advance in the transparency of public expenditures. However, it is not enough just to provide information on revenues and public expenditures; it is necessary that these data are in a format understandable by ordinary people in order to create a fertile ground for social control of public management. The methodology of the study includes, in addition to the bibliographic articles, monographs and books related to the topic with a view to form the theoretical framework, the analysis of the portals of transparency of the states concerned in order to assess whether the way information is available are understandable to the population, thus allowing this part of the control of public expenditure of the states studied.

The results showed that most portals transparency of northern states is less than expected in terms of understanding and usability for the average citizen which undermines the effectiveness of the Law of Transparency as a tool of social control.

Key words: Complementary Law, Transparency, Social Control, Citizenship, Transparency portals.

LISTA DE FIGURAS, TABELAS, QUADROS

Quadro 2.1 – papel das instituições de controle	29
Quadro 3.1 – Formulário de Investigação	52
Figura 3.1 – Portal do Estado do Acre	34
Figura 3.2 – Portal do Estado do Acre	34
Figura 3.3 – Portal do Estado do Acre	35
Figura 3.4 – Portal do Estado do Amapá	36
Figura 3.5 – Portal do Estado do Amapá	36
Figura 3.6 – Portal do Estado do Amapá	37
Figura 3.7 – Portal do Estado do Amazonas	37
Figura 3.8 – Portal do Estado do Amazonas	38
Figura 3.9 – Portal do Estado do Amazonas	38
Figura 3.10 – Portal do Estado do Amazonas	39
Figura 3.11 – Portal do Estado do Amazonas	39
Figura 3.12 – Portal do Estado do Pará	40
Figura 3.13 – Portal do Estado do Pará	41
Figura 3.14 – Portal do Estado do Pará	41
Figura 3.15 – Portal do Estado de Rondônia	42
Figura 3.16 – Portal do Estado de Rondônia	43
Figura 3.17 – Portal do Estado de Rondônia	43
Figura 3.18 – Portal do Estado de Rondônia	44
Figura 3.19 – Portal do Estado de Roraima	45
Figura 3.20 – Portal do Estado de Roraima	45
Figura 3.21 – Portal do Estado de Roraima	46
Figura 3.22 – Portal do Estado de Roraima	47
Figura 3.23 – Portal do Estado do Tocantins	47
Figura 3.24 – Portal do Estado do Tocantins	48
Figura 3.25 – Portal do Estado do Tocantins	48
Figura 3.26 – Portal do Estado do Tocantins	49
Quadro 4.1 – Resultados da pesquisa	53
Quadro 4.2 – Estatísticas da pesquisa	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
1.1 Gênese	16
1.2 A transparência no âmbito internacional	17
1.3 A transparência na Administração Pública brasileira	17
1.3.1 Dispositivos de Transparência na Constituição Federal	18
1.3.2 Instrumentos de Transparência Infraconstitucionais	19
1.3.2.1 A Lei 9.755/98	19
1.3.2.2 O Estatuto da Cidade	19
1.3.2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal	20
1.4 A Lei Complementar nº 131/2009	20
1.4.1 Criação	21
1.4.2 Dispositivos	22
1.4.2.1 Da divulgação dos dados da execução orçamentária	22
1.4.2.2 Da denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público	24
1.4.2.3 Dos prazos para o cumprimento da Lei	24
1.4.2.4 Da sanção pelo descumprimento	25
2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
2.1 Conceitos	26
2.2 Classificação	26
2.2.1 Controle quanto ao objeto controlado	27
2.2.2 Controle quanto ao momento de sua realização	27
2.2.3 Controle quanto posicionamento do órgão controlador	27
2.3 Controle Social	29
2.3.1 Controle Social e Cidadania	30
2.3.2 Instrumentos jurídicos para a concretização do controle social	31

3 PESQUISA NOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS	
3.1 Os portais	33
3.1.1 Portal do Acre	34
3.1.2 Portal do Amapá	35
3.1.3 Portal do Amazonas	37
3.1.4 Portal do Pará	40
3.1.5 Portal de Rondônia	42
3.1.6 Portal de Roraima	44
3.1.7 Portal do Tocantins	47
3.2 Formulário de Investigação	49
4 RESULTADOS E ANÁLISES	
4.1 Resultados	53
4.2 Análises	55
CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	59

INTRODUÇÃO

A lei complementar nº 131/09, sancionada no dia 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, alterou o artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) incluindo dispositivos que ampliam a transparência na gestão dos recursos públicos. O artigo 48 da referida lei determinou a 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. Com isso, a sociedade passou a ter a oportunidade de acompanhar de forma concomitante a execução do orçamento público, facilitando a detecção de irregularidades mediante o exercício do controle social.

No entanto, pouco adianta ter dados sobre as contas públicas disponibilizados num portal se o trabalho de pesquisar essas informações estiver prejudicado pela forma como esses dados estão dispostos. Em outras palavras, não basta apenas colocar os dados à disposição, eles tem que estar apresentados de uma forma que seja fácil extrair informação útil deles¹. Nessa linha, Carneiro (2010) afirma: “A informação ocorre quando há comunicação e o receptor entende a mensagem, caso contrário ela será simplesmente um dado.” (CARNEIRO, 2010, p. 23).

Assim, o presente trabalho tem como objetivo avaliar o grau de eficácia, enquanto ferramenta de controle social, dos portais de transparência dos estados do norte do Brasil verificando se as informações sobre sua execução orçamentária e financeira, especialmente da despesa pública, estão disponibilizadas de forma compreensível e de fácil acesso para o cidadão comum.

Os objetivos específicos compreendem: i) discorrer sobre a transparência na Administração Pública abrangendo seu histórico e os principais instrumentos jurídicos encontrados na legislação brasileira sobre o tema; ii) analisar os dispositivos da Lei Complementar nº 131/09, seu contexto e criação; iii) discorrer sobre o controle da administração pública, especialmente sobre o Controle Social e analisar os portais da transparência criados por força da Lei Complementar nº

¹ A questão da facilidade de acesso é de tamanha importância que foi criado um índice para avaliar os portais de transparência criados. O *site* www.indicedetransparencia.org.br, criado e mantido pelo Contas Abertas, uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, traz um ranking dos portais de transparência criados por determinação da Lei Complementar nº 131/2009. Nesse ranking são avaliados vários itens como conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade, que dá ao cidadão o nível de transparência da gestão pública de um determinado ente da Federação.

131/09 quanto aos quesitos usabilidade e conteúdo, a fim de aferir se esses sítios são eficazes como ferramenta de controle social permitindo à população o acompanhamento das contas públicas dos entes federados em estudo.

A pesquisa é relevante e se justifica na medida em que o real conhecimento das contas públicas por parte da população contribui para uma efetiva participação popular na gestão dos recursos públicos fortalecendo a democracia e aumentando a eficiência do gasto público, além de prevenir e combater a corrupção (CGU, 2008, p. 16). Vale destacar que a corrupção tem um custo médio para o Brasil da ordem de R\$ 41,5 Bilhões de reais por ano, ou 1,38% do PIB (FIESP, 2009, p. 27).

Ademais, a questão da compreensão por parte da população dos instrumentos de transparência divulgados na internet por força da LRF já foi levantada por Silva (2009) quando ao pesquisar sobre a divulgação dos instrumentos de transparência nos municípios do estado do Tocantins em cumprimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal concluiu que:

Desta forma, é indispensável enfatizar, ainda, que o assunto não pode ficar restrito apenas a este estudo, devendo outras pesquisas, com assuntos semelhantes ao abordado, dêem continuidade, com o objetivo de trazer novas análises. Neste sentido, sugere-se que futuras pesquisas:

(...)

b) Analisem se os referidos instrumentos de transparência são compreensíveis para a população; (Silva, 2009, p. 61)

Em relação à metodologia, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, onde se levantou o referencial teórico para subsidiar o alcance dos objetivos. No tocante à abordagem do problema, a pesquisa foi qualitativa e quantitativa (Silva e Menezes, 2001). Assim, foi feito um levantamento junto aos portais de transparência dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins com a intenção de verificar qual o nível de facilidade de uso dos mesmos por parte do cidadão. Para tanto, os *sítes* em estudo foram submetidos a um formulário de investigação com questões sobre sua Acessibilidade e Conteúdo tendo sido avaliados por meio de pontos atribuídos a cada questão respondida positivamente. Vale frisar que os critérios dessa análise serão explicitados mais detalhadamente num momento posterior do trabalho.

Por fim, em cima dos resultados encontrados, foram feitas sugestões para a melhoria desses portais enquanto ferramentas de controle social.

Quanto à estrutura, além dessa introdução, o trabalho tem um capítulo que fala sobre a transparência na Administração Pública, falando desde seu histórico até os instrumentos jurídicos atuais presentes na nossa legislação. Um segundo capítulo trata do controle da Administração Pública, com foco no Controle Social. Há, ainda, o capítulo sobre a pesquisa realizada nos portais de transparência onde se esmiúçam os procedimentos realizados para chegar ao capítulo seguinte, que é o de resultados e análises. Por fim há a conclusão com a presença de sugestões para a melhoria dos *sites* analisados.

No primeiro capítulo é traçada a estrutura geral da pesquisa, contemplando introdução, problema de pesquisa, objetivo geral e os específicos, além da justificativa, metodologia utilizada e a estruturação do trabalho.

O capítulo dois traz as referências teóricas da pesquisa englobando considerações sobre: i) a transparência na Administração Pública, desde sua origem até o ferramental jurídico brasileiro sobre o tema, sendo analisada mais em detalhes a Lei Complementar nº 131/09, objeto do presente estudo; ii) o controle social da gestão pública, suas origens, sua relação com a cidadania e os principais dispositivos legais existentes no Brasil para o seu exercício.

O terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na execução da presente pesquisa, ficando o quarto capítulo com a análise dos resultados obtidos através da coleta de dados, realizada nos portais da transparência dos Estados do norte do Brasil.

Finalmente, são apresentadas as conclusões e sugestões para melhoria dos referidos portais.

1 A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo o dicionário eletrônico Houaiss (2001), transparência é “a qualidade daquilo que deixa passar a luz e ver nitidamente o que está por trás; límpido, cristalino”. Essa definição, aplica-se à forma como muitos dos Estados contemporâneos estão se relacionando com seus governados em contraposição a um passado obscuro e opaco.

Governar de forma transparente aumenta a eficiência dos governos (Abramo, 2004), além de subsidiar o combate a corrupção e a educação política dos cidadãos (BICALHO, 2009). Nessa linha, Gomes Filho (2005) coloca que:

quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, ela tem o condão de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo sobre a natureza. Muito improvavelmente, por conta disso, o poder transparente será arbitrário, autoritário. Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. A transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser poder consciente. Logo, dar transparência ao poder, implica melhorá-lo (GOMES FILHO, 2005, p. 5).

1.1 Gênese

Estamos vivendo a Era da Transparência. Empresas, governos e indivíduos estão aprendendo as novas regras de um mundo em que, com a mediação da internet, não há mais segredo que se sustente por muito tempo (HSM Management, 2008, p. 91); mas trilhamos um longo caminho até aqui.

A primeira lei de acesso a informações de que se tem notícia no mundo foi promulgada pela Suécia há mais de 200 anos. A Lei de Liberdade de Imprensa (Freedom of the Press Act), de 1766, tem um capítulo específico sobre a natureza pública dos documentos oficiais, que prevê que todo indivíduo tem o direito de acessá-los, salvo aqueles classificados como secretos (CANELA & NASCIMENTO, 2009, p.15).

Para Viegas (2004, p. 673) a Lei sueca inspirou a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, proveniente da Revolução Francesa que diz, no artigo 15, que “A sociedade tem o direito de pedir a todo agente público contas de sua administração.” Ou seja, a Declaração ainda que não viesse a garantir um efetivo acesso às contas da Administração, já trazia em seu

bojo o princípio da transparência, o qual deveria guiar o legislador no momento da feitura das leis.

1.2 A transparência no âmbito internacional

Liberdade de informação e transparência são dois conceitos que se complementam. Nessa linha, a Organização das Nações Unidas (ONU) consagrou na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) a liberdade de informação como um direito fundamental. A respeito disso, Canela & Nascimento (2009) trazem que:

Os Artigos 19 da DUDH e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) garantem a todos "a liberdade de ter opiniões e de procurar, receber e transferir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras". Tal direito é reconhecido, em termos semelhantes, pelos principais tratados internacionais de cunho regional. (CANELA & NASCIMENTO, 2009, p.17).

Outro marco da transparência no âmbito internacional é a Declaração de Atlanta. Segundo Canela & Nascimento (2009, p.28) trata-se de um documento redigido por representantes de 40 países onde estão compiladas as melhores normas e práticas de transparência a serem adotadas pelos Estados democráticos².

A referida Declaração reafirma o direito de acesso a informações como direito humano, além de relacionar o mesmo à cidadania, à boa governança, à eficiência da administração pública, à fiscalização e ao combate à corrupção (CANELA & NASCIMENTO, 2009, p.28).

1.3 A transparência na Administração Pública brasileira

A transparência é um princípio decorrente do *princípio republicano*. Daí porque as leis orçamentárias devem ser publicadas e divulgadas de forma clara (princípio da clareza) e precisa (princípio da exatidão), possibilitando assim o denominado controle social da Administração Pública (PASCOAL, 2004, p.31).

É nessa linha que desde a promulgação de nossa atual Constituição Federal, também conhecida como Constituição Cidadã, foram colocados instrumentos à disposição da sociedade a fim de garantir a participação popular na

² O texto foi produzido em fevereiro de 2008 por 125 especialistas durante uma conferência internacional promovida pelo Carter Center, organização criada pelo ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter (Prêmio Nobel da Paz de 2002). Na confecção do texto, foram consideradas as experiências e as restrições existentes no planeta no início de 2008.

gestão pública. Esses instrumentos vêm evoluindo desde então com vistas a possibilitar uma gestão pública mais participativa e democrática.

1.3.1 Dispositivos de Transparência na Constituição Federal

Os princípios da transparência e do controle social encontram-se consagrados na Constituição Federal de 1988 (CULAU & FORTIS, 2006). Primeiramente, a Carta Magna estabeleceu em seu art. 5º, inciso XXXIII, o direito à informação, que permite a qualquer um 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. Segundo Viegas (2004), esse direito tem um caráter fundamental pois:

somente a partir do livre acesso às informações administrativas,ressalvadas as limitações constitucionais para as mesmas, será alcançada uma administração transparente.

Outro dispositivo da nossa Constituição que visa à transparência é o seu artigo 31, parágrafo 3º, que determina que:

As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Esse dispositivo tem o inconveniente de só assegurar o direito do contribuinte de analisar as contas do município por um período de sessenta dias por ano, o que, com o advento da internet e de novas normas sobre a matéria deixou-o obsoleto.

Mais à frente, o artigo 165, parágrafo 3º, da CF determina que o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, o que está em sintonia com o princípio da transparência orçamentária (PASCOAL, 2004).

No entanto, um dos dispositivos mais importantes da nossa Lei Máxima acerca da transparência é o art. 37, que trata dos princípios da Administração Pública, transcrito abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência (...) (destaque nosso)

Como se vê, o legislador Constituinte erigiu ao status de princípio da Administração Pública brasileira a publicidade dos atos administrativos. A importância da natureza de um princípio jurídico é bem demonstrada por Mello (2000):

princípio é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no qual lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELLO, 2000, p. 747/748).

Assim, de acordo com o princípio da publicidade, os atos administrativos devem ter a mais ampla divulgação, buscando-se uma maior transparência nas ações do poder público. Essa divulgação deve ser feita tanto na imprensa como nas repartições públicas, para que o maior número possível de pessoas tenha conhecimento dos projetos, das implementações e das realizações do poder público. (VIEGAS, 2004, p. 9).

1.3.2 Instrumentos de Transparência infraconstitucionais

1.3.2.1 A Lei 9.755/98

Após dez anos da promulgação da CF, foi editada a Lei 9.755/98, que determinou a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, referentes a tributos Arrecadados; Recursos Recebidos; Recursos Repassados; Orçamentos Anuais; Execução dos Orçamentos; Balanços Orçamentários; Contratos e seus Aditivos e Compras.

Essa foi a Lei que instituiu o site www.contaspublicas.gov.br que tinha o objetivo de elucidar dúvidas em relação ao controle das contas públicas.

1.3.2.2 O Estatuto da Cidade

Outra lei importante na história da transparência no Brasil, é a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Em seu artigo 40, parágrafo 4º, é assegurado o direito da população a participar da elaboração do Plano Diretor da sua cidade (e de sua fiscalização), através de audiências públicas e debates, além de garantir a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos.

1.3.2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/00, sancionada no dia 04 de maio de 2000, trouxe grandes mudanças na gestão pública quanto ao planejamento das ações do governo, e também quanto à regulação dos gastos, contribuindo significativamente para a evolução dos conceitos de responsabilidade, eficiência e transparência na gestão pública (CARNEIRO et al., 2010, p. 18).

A LRF tem como pilares a responsabilidade na gestão fiscal e a transparência (LRF, art. 1º, parágrafo 1º). Esta última é tratada no capítulo IX, seção I (Da Transparência da gestão fiscal) que em seu art. 48 traz o seguinte comando:

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.

Ao determinar a ampla divulgação em meios eletrônicos das peças orçamentárias, além da participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único, I) a Lei de Responsabilidade Fiscal ensejou o controle social das finanças públicas contribuindo assim para o surgimento de uma nova ordem em termos de gestão pública participativa no Brasil.

1.4 A Lei Complementar nº 131/2009

“Na medida em que o país se desenvolve, a sociedade se conscientiza e fica mais exigente na cobrança de acesso aos dados das contas públicas. Esse conhecimento é importante no combate à corrupção e para tornar os governos mais eficientes.” (Correio Braziliense, 2010, p.2).

É nesse contexto que surgiu a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência. A referida Lei acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido a primeira alteração sofrida pela LRF em quase 10 anos de sua edição o que representa um marco na história normativa em busca da transparência no Brasil.

1.4.1 Criação

A origem da Lei da Transparência foi o Projeto de Lei Complementar nº 217 de 2004, também chamado de Projeto Transparência. A relevância do Projeto para o país era tamanha que uma série de entidades de classe como a Associação dos Juízes Federais do Brasil e Associação Nacional dos Procuradores da República assinaram um manifesto entregue ao presidente da Câmara dos Deputados pedindo a aprovação urgente do projeto pela relevância da matéria, que representa o exercício de um direito constitucional, conforme trecho do manifesto abaixo³:

A transparência da execução orçamentária, impõe a sua publicidade, o que significa a divulgação de informações de modo mais acessível possível a qualquer cidadão. É uma questão básica para a implementação da democracia efetivamente participativa, fundamento da República Federativa do Brasil, explicitada no [parágrafo único](#) do art. 1º da [Constituição](#) : Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta [Constituição](#) (MIRASSOL, 2009) .

Em tempo, um trecho do voto do relator da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, que analisou o Projeto Transparência, reforça ainda mais a importância do projeto:

Muito oportunamente o projeto em análise recebeu o nome de Projeto Transparência porque é um extraordinário instrumento de combate à malversação do erário. Inegavelmente, investir em transparência e facilitação do controle da sociedade sobre os gastos públicos redundam em sensível redução dos níveis de corrupção e lesão dos cofres públicos e, assim, aumenta o volume dos recursos públicos para o atendimento das demandas sociais (COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, 2005, p.3).

O aumento da transparência que a então futura Lei iria proporcionar foi destacado no mesmo Relatório:

No mérito, cabe enfatizar a relevância de se garantir em sede da LRF o acesso aos dados e informações a respeito da execução da receita e despesa públicas de modo que o controle social da gestão pública seja mais eficiente e eficaz. Sabe-se que o mero acesso sem conhecimento para interpretar os dados não necessariamente se converte em controle eficiente, mas, às vezes, em fonte de indignação infundada. No entanto, é necessário disponibilizar o acesso para que a posteriori o cidadão possa adquirir maturidade na apreciação das contas públicas. (COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, 2005, p.3).

³ Além da CONAMP, o manifesto contou com a assinatura das seguintes entidades: Associação dos Juízes Federais do Brasil AJUFE, Associação Nacional dos Procuradores da República ANPR, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil CNBB, Associação Brasileira de Imprensa ABI, Confederação Nacional da Indústria CNI e Federação do Comércio, de Bens, Serviços e Turismo FECOMERCIO/DF

Assim, após quase 5 anos de tramitação na Câmara dos Deputados o projeto foi convertido em lei complementar no dia 27 de maio de 2009, tendo sido publicada no Diário Oficial da União de 28 de maio de 2009, página 2, coluna 3 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

1.4.2 Dispositivos

1.4.2.1 Da divulgação dos dados da execução orçamentária

A Lei Complementar nº 131/09 acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Em especial, foi alterado o art. 48 da LRF, localizado no Capítulo IX, seção I, que trata da Transparência da Gestão Fiscal, conforme a seguir:

Redação Original	Redação Após a LC nº 131/09
caput: 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.	Não houve alteração
Parágrafo único: transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	A transparência será assegurada também mediante:
Sem previsão	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;
Sem previsão	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;
Sem previsão	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

Com o inciso II do art. 48, o legislador ampliou a transparência das contas públicas, determinando a 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, ou seja, por meio da internet.

O complemento desse comando, encontra-se no art. 48-A, também incluído na LRF, que elucida quais informações devem ser disponibilizadas a qualquer pessoa física ou jurídica, conforme abaixo:

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.

Assim, percebe-se que o legislador procurou garantir o acesso de qualquer pessoa, física ou jurídica, às informações de despesa e receita dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) num nível de detalhamento que demonstre, no mínimo, no caso da despesa: o número do correspondente processo, o bem fornecido ou o serviço prestado, a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, o procedimento licitatório realizado. Em relação à receita, deve-se tornar público tanto o registro do lançamento como o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive os recursos extraordinários (aqueles que não são previstos na lei orçamentária).

Vale frisar, ainda, que essas informações devem estar disponibilizadas concomitantemente à execução da despesa, ou seja, no momento de sua execução, conforme se depreende do texto da norma. Desta forma, a sociedade tem condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária dos entes o que permite que seja realizado um controle mais eficaz sobre os gastos públicos.

1.4.2.2 Da denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público

A LC nº 131/09 acrescentou o artigo 73-A à Lei de Responsabilidade Fiscal onde é previsto que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas naquela Lei.

É interessante destacar que este comando eleva ao status de lei complementar dispositivo já existente no art. 53 da lei ordinária nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), declarando ser legítima a denúncia de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato junto aos tribunais de contas.

Assim, esse dispositivo demonstra a preocupação do legislador em oferecer um dispositivo jurídico à sociedade a fim de assegurar que a Lei da Transparência seja efetivamente cumprida pelos entes federados.

1.4.2.3 Dos prazos para o cumprimento da Lei

Outra preocupação do legislador foi com os prazos para o cumprimento do disposto na LC nº 131/09. Seu artigo 73-B reza que:

Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Nesses termos, considerando que o presente trabalho alcança o período de mais de 1 ano a contar da publicação da Lei, verifica-se que os Estados cumpriram o prazo estabelecido, permitindo, assim, a análise da implementação da Lei da Transparência pelos estados do norte, conforme o escopo desta pesquisa.

1.4.2.4 Da sanção pelo descumprimento

Por fim, o artigo 73-C estabelece que o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. Assim, aqueles entes federados que não disponibilizarem na internet as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira e que não adotarem um sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a um padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União, não poderão receber transferências voluntárias, conforme inciso I do § 3º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A idéia de controlar a gestão dos recursos do Estado é bem antiga. Para Lima (2008, p. 1), há quem veja exemplos de atuação do controle na organização dos faraós do antigo Egito, entre os hindus, os chineses e os sumérios, ou em instituições presentes na Aténs do Século de Ouro (V a.C). Ainda segundo o mesmo autor, Aristóteles, em 'Política', sustentou a necessidade de prestação de contas quanto à aplicação dos recursos públicos e de punição para responsáveis por fraudes ou desvios e defendeu a existência de um tribunal às contas e gastos públicos, para evitar que os cargos públicos enriquecessem aqueles que os ocupassem.

2.1 Conceitos

Em Administração, o controle é uma das funções administrativas básicas. Nessa linha, Chiavenato (2006, p. 447) afirma que o controle consiste na função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos.

Na Administração Pública, Mileski (*apud* Lima, 2008, p.3) assevera que o controle é corolário do Estado Democrático de Direito, obstando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta pautar sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva.

Para Di Pietro (2006) o controle da Administração Pública defini-se como sendo:

o poder de fiscalização e correção que sob ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2006, p. 694).

2.2 Classificação

Ainda não há na doutrina um modelo definitivo de classificação das formas de controle da Administração Pública (Guerra *apud* Cartaxo, 2009). Sendo assim, adotar-se-á a classificação sugerida por Lima (2008), segundo a qual o controle pode ser dividido:

- a) quanto ao objeto;
- b) quanto ao momento de sua realização;

c) quanto ao posicionamento do órgão controlador.

2.2.1 Controle quanto ao objeto controlado

Em relação ao objeto, o controle pode recair sobre a legalidade, o mérito ou a gestão. Quando o foco é a legalidade dos atos administrativos, verifica-se a conformidade destes com as normas e padrões vigentes. Já o controle de mérito, preocupa-se com a avaliação da conveniência e da oportunidade das ações administrativas, sendo reservado, geralmente, à própria Administração.

Por fim, nas palavras de Lima (2008, p. 4) o controle de gestão examina os resultados alcançados e os processos e recursos empregados, contrastando-os com as metas estipuladas à luz de critérios como eficiência, eficácia e efetividade e economicidade.

2.2.2 Controle quanto ao momento de sua realização

Ainda segundo Lima (2008, p. 4), no que concerne ao tempo de realização, o controle pode ser:

- i) prévio ou *ex ante*, quando é realizado antes da consumação do ato, tendo uma finalidade preventiva;
- ii) concomitante ou *pari passu*, quando ocorre no momento da execução do ato sendo, via de regra, exercido por meio de denúncias, representações ou auditorias;
- iii) subsequente ou *a posteriori*, cujo o objetivo é proceder a avaliações periódicas, como nas prestações de contas anuais, possuindo conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador.

2.2.3 Controle quanto ao posicionamento do órgão controlador

Em relação ao posicionamento do órgão controlador, Lima (2008, p.6) coloca que o controle pode ser:

a) **interno**, quando o agente controlador integra o próprio órgão objeto do controle. Como exemplo temos o sistema de Controle Interno de cada órgão previsto no art. 74 da Constituição Federal e os controles administrativos, que abrangem os recursos administrativos e o controle hierárquico;

b) **externo**, quando o controlador não faz parte da estrutura do controlado. O controle externo pode ser subdividido em controle: jurisdicional, político e técnico.

O controle jurisdicional, ou judicial, da Administração é aquele exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário e tem por objeto a legalidade dos atos administrativos. Entre os instrumentos jurídicos para o seu exercício podemos citar o mandado de segurança, o *habeas corpus* e o *habeas data*, além da ação popular e da ação civil pública, todos previstos na Constituição Federal de 88.

O controle político ou parlamentar é de competência do Poder Legislativo e refere-se ao controle sobre os atos e agentes do Poder Executivo. Alguns de seus instrumentos são as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), as convocações de autoridades, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V).

Por fim, o controle técnico é aquele exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio aos órgãos legislativos, nas três instâncias de governo e pelos órgãos do sistema de controle interno.

Podemos denominar de controle institucional ou estatal todos esses tipos de controle que são exercidos pelo próprio Estado. Assim, na lição de Santos (2002, p. 13) teríamos o controle público estatal e o controle público não-estatal, representado pelo controle social.

A seguir, apresenta-se um quadro-resumo contendo o papel das instituições de controle público estatal, extraído de Lima (2008, p.7).

Quadro 2.1: Instituições de controle público estatal

Executivo		Legislativo		Judiciário
Controle sobre atos da própria administração		Controle sobre atos e agentes do Executivo		Controle sobre atos ilegais de quaisquer dos poderes
Controles internos da administração		Controle Externo da administração		Controle Jurisdicional
Controle interno administrativo	Controle interno gerencial	Controle Político	Controle Técnico	<i>Hábeas corpus</i> <i>Hábeas data</i> <i>Mandado de injunção</i>
Controle sobre os atos da entidade pela própria entidade	Controles sobre os atos da entidade por outra entidade	Controle sobre as decisões políticas do Poder Executivo	Controle sobre atos de gestão dos recursos públicos	<i>Mandado de segurança</i> <i>Ação Popular</i> <i>Outros</i>
Funções administrativas clássicas	Controladorias, Auditorias-Gerais, Sistemas de controle interno	Legislativo	Tribunais de Contas e Comissões Orçamentárias de Fiscalização.	Tribunais e Juízes.

2.3 Controle Social

Numa cidade do Norte do Brasil um cidadão procura uma unidade de saúde em busca do medicamento que toma mensalmente. O remédio, que normalmente é fornecido pelo governo do estado, está em falta; ao questionar o porquê da falta ao funcionário do posto, este lhe responde que não há verba para a compra do medicamento e que não há previsão de quando haverá dinheiro para tanto.

Inconformado com a situação, o cidadão acessa o portal da transparência do seu estado e constata que seu medicamento havia sido comprado, pago e até mesmo entregue no posto de saúde que procurou, de acordo com as informações do site. Diante dos fatos, ele denuncia o acontecido à Ouvidoria da Secretaria Estadual de saúde, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público para que apurem o que aconteceu com seu medicamento. A partir da denúncia e da ação dos órgãos de controle, vem à tona um esquema de desvio de medicamentos que acontecia em todo o estado. Vidas e recursos públicos são poupados e o cidadão denunciante consegue ter seu direito à saúde assegurado. Esse relato fictício, mas

fundamentado em aspectos reais, serve como exemplo do potencial do controle social.

Segundo a cartilha Controle Social – Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social – da Controladoria Geral da União (CGU, 2008, p. 16), o controle social pode ser entendido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.”.

Para Santos (2002, p.18), o controle social é uma modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais como as denúncias ou as representações à Corte de Contas.

Vale frisar ainda que o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente (CGU, 2008).

2.3.1 Controle Social e Cidadania

O dever de prestar contas é um corolário do princípio republicano, uma vez que numa República os recursos públicos pertencem ao povo, seu verdadeiro dono sendo os governantes meros administradores da ‘coisa pública’. Assim, o cidadão, que é o financiador do Estado, via tributação, deve buscar fiscalizar a forma como os recursos públicos estão sendo geridos.

De acordo com esse pensamento, verifica-se que para o efetivo exercício da cidadania, aqui entendida como a participação do cidadão nos negócios do Estado, o cidadão comum deve ter uma participação ativa não apenas no momento do sufrágio, quando escolhe seus representantes e administradores, mas no decorrer da gestão pública, apontando eventuais irregularidades e utilizando-se das ferramentas jurídicas colocadas à disposição por meio da nossa Constituição e demais leis.

A respeito dessa necessidade de participação, Oricolli consigna que:

A expressão da cidadania, resgatada pela Constituição brasileira, vai além de direitos, atingindo o sentido amplo de que a todo direito corresponde um dever, traduzindo-se no dever de participação na vida do País, em especial

na utilização das ferramentas dispostas pela própria Constituição para exercer o controle do Estado. Em havendo dever, há sanções e estas, pelo não exercício da cidadania, traduzem-se na aceitação de um país conturbado e injusto como atualmente o Brasil se apresenta.

Baltazar (p. 9), corrobora do mesmo entendimento afirmando o seguinte:

A gestão democrática dos recursos públicos é a forma mais significativa de exercer a nossa cidadania com dignidade e responsabilidade social, de onde torna-se imprescindível a participação e o controle democrático dos recursos públicos pela sociedade, os quais, conseqüentemente, serão revertidos em benefícios para a própria população.

Com efeito, verifica-se que o exercício do controle social pelos cidadãos constitui um dos sustentáculos da Democracia e da República e para que ocorra é essencial tanto a presença de ferramental político-jurídico à disposição dos interessados em realizá-lo, como de uma conscientização da população acerca do tema, uma vez que no Brasil ainda é muito baixo o grau de envolvimento do cidadão com os negócios públicos. Esse dado é confirmado pela pesquisa realizada por Almeida (2007) onde se revelou que 74% da população brasileira considera que cada um deve cuidar do que é seu e o governo deve cuidar do que é público. O referido autor comenta sobre esse dado o seguinte:

A extensão dessa forma de pensar para a esfera dos tributos implica considerar os recursos advindos dos impostos algo do governo e não de toda a população. Trata-se do oposto da visão republicana, que advoga que o que é público é de todos e, portanto, deve ser zelado por todos (ALMEIDA, 2007, p. 97).

Assim, é necessária a realização de campanhas educativas que incentivem o controle social por parte dos legítimos proprietários dos recursos públicos – os cidadãos.

2.3.2 Instrumentos jurídicos para a concretização do controle social

O ordenamento jurídico pátrio deixa à disposição da sociedade vários instrumentos para que, uma vez detectadas, as irregularidades na gestão dos recursos públicos sejam combatidas e os responsáveis punidos. Assim, podemos destacar entre eles:

1) a denúncia ao Tribunal de Contas, prevista no parágrafo segundo do art. 74 da CF;

Art. 74. (...)

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

2) a ação popular, estabelecida no art. 5, inciso LXIII da Carta da República;

Art. 5. (...)

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

3) a Representação ao Tribunal de Contas contra irregularidades na aplicação da Lei 8.666/93 (Licitações e Contratos Federal), previsto em seu art. 113, Parágrafo primeiro:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

4) Participação nos Conselhos de fiscalização de Políticas Públicas como o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Educação. Para Santos (*apud* Cartaxo, 2009) os conselhos “constituem-se instrumentos de expressão, representação e participação da população, de natureza interinstitucional, exercendo papel de mediadores na relação sociedade/Estado”.

3 PESQUISA NOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS

No intuito de atingir os objetivos propostos foi realizada uma pesquisa descritiva, já que houve o objetivo de descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (Silva e Menezes, 2001). Em relação à abordagem do problema a pesquisa classifica-se como qualitativa e quantitativa, pois, segundo Beuren et al. (*apud* Silva, 2009) esse é um tipo de pesquisa que concebe análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado.

A população da pesquisa constitui-se dos Estados do Norte do Brasil tendo em vista serem eles o objeto do presente estudo. Considerando-se a quantidade reduzida da população, composta por sete elementos, a amostra de pesquisa é igual à população.

Os dados foram coletados nos portais de transparência de cada um dos Estados selecionados no período de setembro a outubro de 2010.

Segundo Martins e Theóphilo (*apud* Vasconcelos et al. (2009), é recomendável a construção de um protocolo de observação a fim de subsidiar a pesquisa. Assim, criou-se um protocolo baseado no índice de transparência e no modelo de Vasconcelos et al. (2009).

O protocolo de investigação, chamado neste trabalho de formulário de investigação, será detalhado no item 3.2 e tem a finalidade de atender os objetivos da pesquisa, tendo como base os dispositivos da Lei da Transparência, em especial seu art. 48-A.

3.1 Os portais

A fim de proporcionar uma melhor visão e compreensão do objeto do trabalho, será feita uma breve apresentação dos portais de transparência dos Estados do Norte do Brasil, criados por força da Lei Complementar nº 131/09, com foco no acompanhamento da Despesa.

3.1.1 Portal do Acre

O estado do Acre tem seu portal no endereço eletrônico <http://sefaznet.ac.gov.br/transparencia/servlet/portalttransparencia>. Na página inicial, o usuário pode escolher entre consultar as despesas ou receitas do Estado, conforme abaixo.

Figura 3.1



Após escolher uma das opções da página de entrada (despesa, por exemplo), o usuário é levado a uma tela para refinamento da consulta, onde poderá optar por pesquisar pela classificação da despesa, conforme a figura 3.2.

Figura 3.2



Caso escolha a opção por tipo de gasto (Elemento), há a possibilidade de se escolher o mês do exercício (atualmente só há dados de 2010), o órgão de governo (secretaria de educação, gabinete do governador etc.), e o elemento de despesa (despesas correntes, despesas de capital e suas subclassificações).

Uma vez escolhidos os parâmetros da pesquisa, ao clicar em ‘Consultar’, é exibida uma lista com os resultados onde aparecem apenas dados totalizados dos valores orçados, empenhados e liquidados até o mês consultado.

Figura 3.3

Relação de Despesas por Tipo (Elemento)

Portal da Transparência
Estado do Acre

Bem-vindo ao Portal da Transparência do Estado do Acre.

Despesas por Tipo de Gasto (Elemento)

Exercício: 2010

Mês: Abril

Órgãos Governamentais: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO -- GABINETE DA SECRETÁRIA

Tipo de Despesa (Elemento): 3 0 00 00 00 - DESPESAS CORRENTES

Consultar Retornar Imprimir

*Informações sujeitas a alterações em virtude de serem em tempo real.

Total das Despesas Pagas até o mês: R\$ 166.419,00

Elemento	Descrição	Orçado Inicial	Orçado Atualizado	Empenhado até o mês	Liquidado até o mês	Pago até o mês
3 0 00 00 00	DESPESAS CORRENTES	1.269.990,00	1.269.990,00	815.522,10	166.419,00	166.419,00

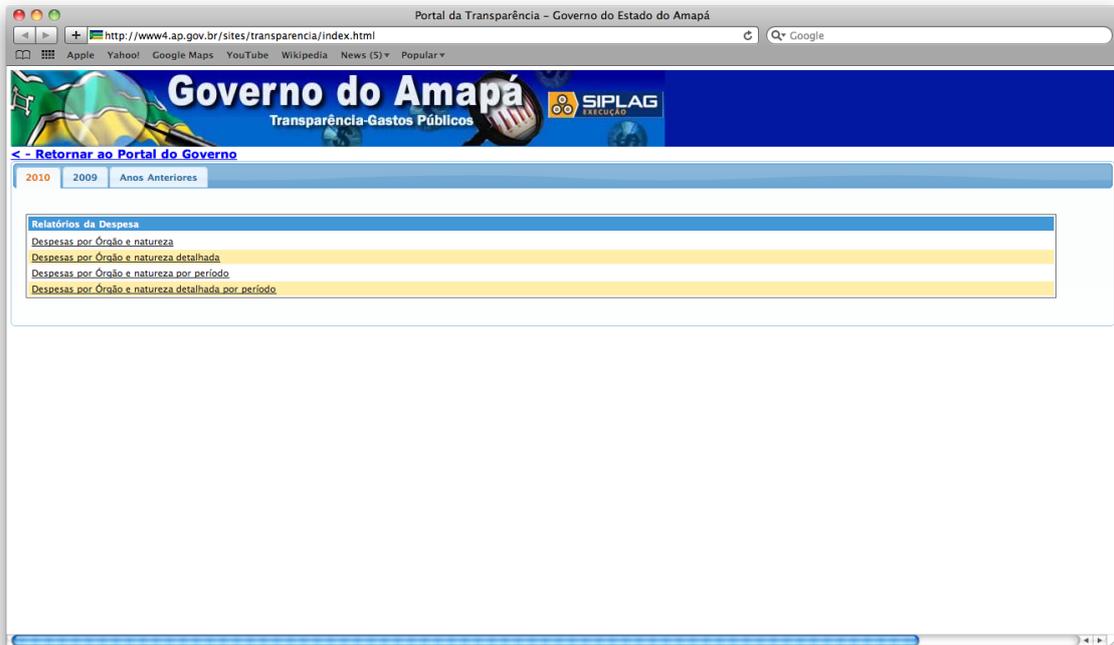
Anterior 1 Próximo

--- Governo do Estado do Acre ---

3.1.2 Portal do Amapá

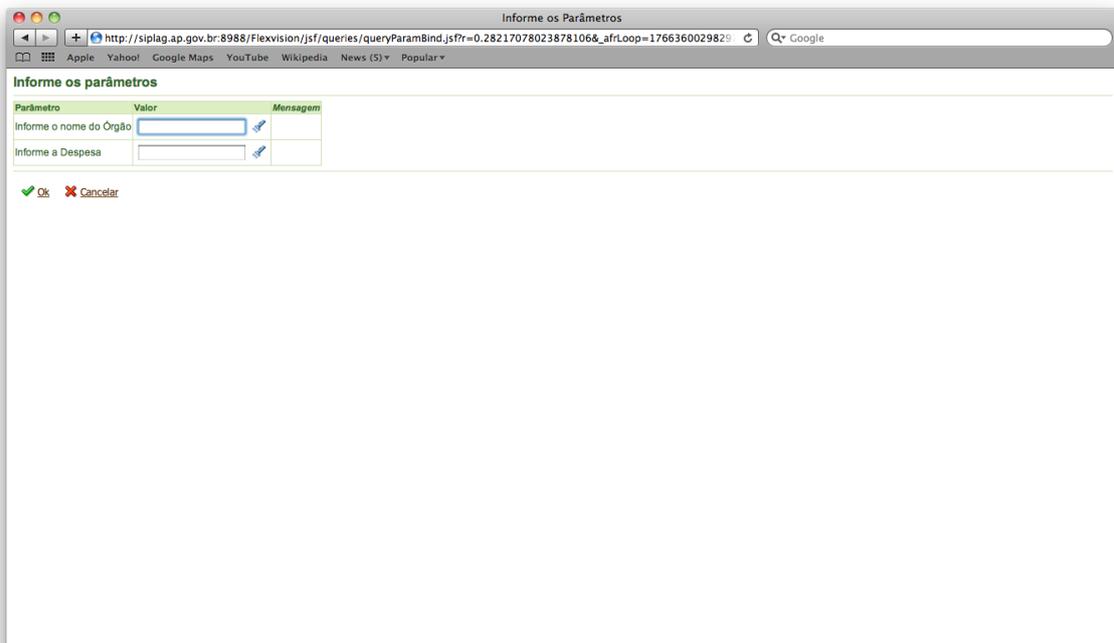
O endereço eletrônico do portal do Amapá é o <http://www4.ap.gov.br/sites/transparencia/index.html>. Ao acessar a página inicial, o internauta tem a opção de escolher o exercício (2010, 2009 ou anos anteriores) e o grau de detalhamento da despesa, conforme figura 3.4.

Figura 3.4



Em seguida, solicita-se que seja informado o nome do órgão e a descrição da despesa como parâmetros para a pesquisa.

Figura 3.5



Após se escolher numa lista os referidos parâmetros, é apresentado o resultado da consulta onde aparecem os dados detalhados das despesas que atenderam aos critérios da pesquisa, conforme a seguir.

Figura 3.6

Elemento / Nota de Empenho	Data de emissão	Status	Credor	Modalidade do Empenho	Tipo de Licitação	Embasamento Legal	Processo	Descrição	Valor
30 - Material de Consumo									
060101 - 2010NE00021	060101 - 2010NE00021	Contabilizado	14572002000160 - PROVAIDE SISTENNS LTDA-EPP	1 - Ordinário	Pregão	Pregão	201006010100019 - PROVAIDE SISTENNS LTDA - EPP	060101 - 2010NE00021	38000,00
060101 - 2010NE00022	060101 - 2010NE00022	Contabilizado	020200236000115 - IMPORTADORA GT LTDA	1 - Ordinário	Dispensa de Licitação	Dispensa de Licitação	201006010100022 - IMPORTADORA GT LTDA - PROC. 28760.230/10	060101 - 2010NE00022	7800,00
060101 - 2010NE00030	060101 - 2010NE00030	Contabilizado	34871319000104 - MARCIO A. MESCOUTO - ME	1 - Ordinário	Dispensa de Licitação	Dispensa de Licitação	201006010100020 - MARCIO A. MESCOUTO - ME PROC. 28760.227/10	060101 - 2010NE00030	1628,00
060101 - 2010NE00035	060101 - 2010NE00035	Contabilizado	34924902000136 - ASSOCIAÇÃO DOS ARTESÃOS DE MACAPÁ	1 - Ordinário	Dispensa de Licitação	Dispensa de Licitação	201006010100028 - ASSOCIAÇÃO DOS ARTESÃOS DO ESTADO DO AMAPÁ - PROC. 28760.320/10	060101 - 2010NE00035	7900,00
060101 - 2010NE00038	060101 - 2010NE00038	Contabilizado	06140940000162 - M & M LTDA	1 - Ordinário	Dispensa de Licitação	Dispensa de Licitação	201006010100029 - M & M LTDA - PROC. 28760.329/10	060101 - 2010NE00038	7570,00
060101 - 2010NE00039	060101 - 2010NE00039	Contabilizado	06140940000162 - M & M LTDA	1 - Ordinário	Dispensa de Licitação	Dispensa de Licitação	201006010100030 - M & M LTDA - PROC. 28760.328/10	060101 - 2010NE00039	7718,40
060101 - 2010NE00096	060101 - 2010NE00096	Contabilizado	14572002000160 - PROVAIDE SISTENNS LTDA-EPP	1 - Ordinário	Pregão	Pregão	201006010100110 - PROVAIDE SISTENNS LTDA - EPP - PROC. 28760.435/10	060101 - 2010NE00096	38000,00
060101 - 2010NE00190	060101 - 2010NE00190	Contabilizado	07132377000143 - F.A. AMARAL - ME	1 - Ordinário	Dispensa de Licitação	Dispensa de Licitação	201006010100197 - F.A.AMARAL - ME - PROC. 28760.614/10	060101 - 2010NE00190	6000,00
060101 - 2010NE00191	060101 - 2010NE00191	Contabilizado	08850710000112 - Distribuidora de Alimentos e Bebidas Ltda	1 - Ordinário	Dispensa de Licitação	Dispensa de Licitação	201006010100198 - DISTRIBUIDORA DE ALIMENTAL E BEBIDAS LTDA - PROC. 28760.612/10	060101 - 2010NE00191	7877,00
									222075,40

Filtro
[Elemento],[Código] = '30'
E
[Unidade Gestora Executiva],[Nome] = 'GABINETE DO GOVERNADOR'
E ([Exercício],[Ano]) = 2010

Visibilidade
(0-0)

Página 1/2

3.1.3 Portal do Amazonas

O portal do Amazonas está no endereço <http://www.transparencia.am.gov.br/transprdr/>. Na página inicial, o usuário-cidadão pode optar entre consultar as despesas ou as receitas do Estado, conforme figura abaixo.

Figura 3.7

Portal da Transparência do Estado do Amazonas

Principal | O que é o Portal? | Como utilizar | Balanco Geral do Estado | LRF | Repasse aos Municípios | Data: 21 / 10 / 2010

Outras informações

Acessos: 7867

Consulta às receitas e despesas públicas

Receitas
São todas as entradas nos cofres públicos obtidas por meio de impostos, taxas, transferências, operações de crédito, entre outros, para a cobertura das despesas públicas.

Despesas
São todas as aplicações de recursos para realização das ações públicas nas áreas de saúde, educação, segurança, obras de infra-estrutura, entre outros.

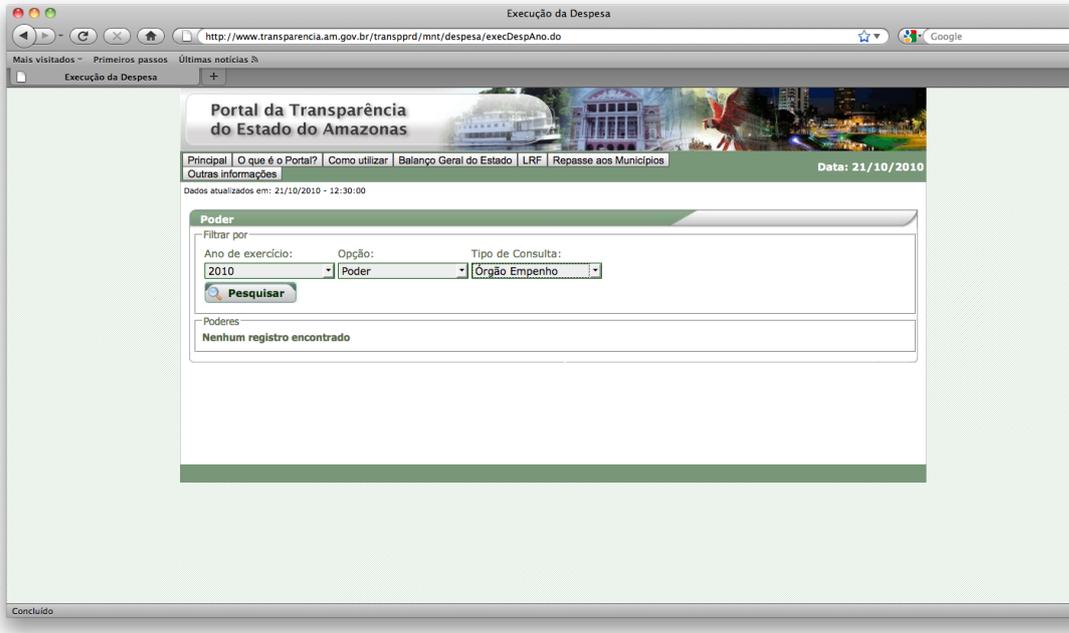
Páginas dos Poderes

PODER LEGISLATIVO | PODER JUDICIÁRIO | MINISTÉRIO PÚBLICO | TRIBUNAL DE CONTAS

Portal de Compras do | Transparência

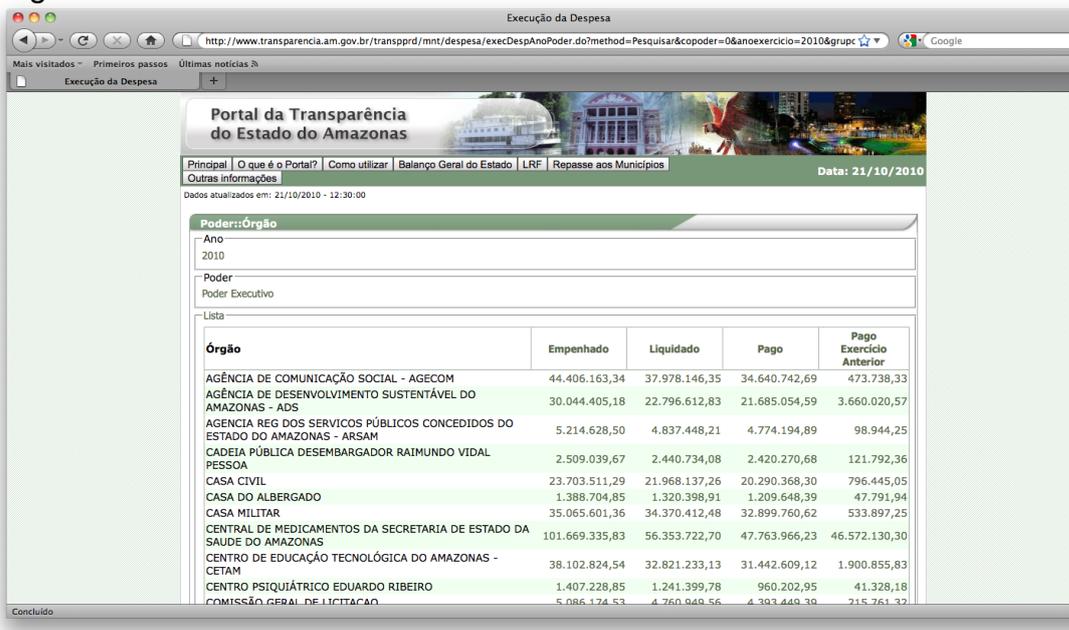
Caso o cidadão escolha consultar as despesas, aparecerá uma página para que seja informado os parâmetros para filtragem dos dados, conforme a figura 3.8.

Figura 3.8



Supondo que o cidadão queira consultar as despesas do ano de 2010 do poder executivo, selecionando o tipo de consulta “Órgão Empenho”, será exibida uma listagem com todos os órgãos e entidades daquele poder, conforme a figura abaixo.

Figura 3.9



Ao clicar num dos órgãos da lista, aparecerá uma nova lista com os empenhos daquele órgão, conforme a figura 3.10.

Figura 3.10

Portal da Transparência do Estado do Amazonas

Data: 21/10/2010

Dados atualizados em: 21/10/2010 - 12:30:00

Poder::Órgão::NE

Ano: 2010

Poder: Poder Executivo

Órgão: 011106 - AGÊNCIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - AGECOM

Nota de Empenho	Credor	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago Exercício Anterior
2009NE00008	MENE E PORTELLA PUBLICIDADE LTDA	0,00	0,00	0,00	1.154,12
2009NE00009	IMPrensa OFICIAL DO ESTADO DO AMAZONAS	0,00	0,00	0,00	7.294,30
2009NE00031	LOCAVEL SERVIÇOS LTDA	0,00	0,00	0,00	9.600,00
2009NE00061	GILMAR DE ANDRADE MIRANDA	0,00	0,00	0,00	31,43
2009NE00063	ROBERTO CARLOS MENDES NOVO	0,00	0,00	0,00	94,29
2009NE00082	CSI SERVICE LTDA	0,00	0,00	0,00	1.904,84
2009NE00083	CSI SERVICE LTDA	0,00	0,00	0,00	1.329,37
2009NE00086	JOAO BOSCO DA SILVA FREITAS	0,00	0,00	0,00	31,43
2009NE00088	PAMELA TAYANI DOS SANTOS MOTA	0,00	0,00	0,00	31,43
2009NE00104	JOBAST PRODUCOES CINEMATOGRAFICAS LTDA	0,00	0,00	0,00	2.592,16
2009NE00105	S DE F NORONHA PUBLICIDADE	0,00	0,00	0,00	1.428,54
2009NE00106	KINTAW DESIGN E PUBLICIDADE LTDA	0,00	0,00	0,00	1.337,47

Quando o usuário clica em um dos empenhos exibidos aparece o detalhamento deste com os dados exigidos pela Lei Complementar n. 131/09, conforme verifica-se na figura 3.11.

Figura 3.11

Portal da Transparência do Estado do Amazonas

Data: 21/10/2010

Dados atualizados em: 21/10/2010 - 12:30:00

Poder::Órgão::NE::Detalhe

Ano: 2010

Poder: Poder Executivo

Órgão: 011106 - AGÊNCIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - AGECOM

Nota de Empenho: 2009NE00008

Detalhe:

Data: 02/01/2009

Credor: 08530304000172-MENE E PORTELLA PUBLICIDADE LTDA

Tipo de Empenho: 9 - Despesa Normal

Programa de Trabalho: 24131303221400001-Divulgação e Publicidade das Ações do Governo

Função: 24-Comunicações Subfunção: 131-Comunicação Social

Natureza de Despesa: 33903998-Restos A Pagar

Fonte de Recurso: 0100000-Recursos Ordinários

Licitação: 4 - Concorrência Referência: Art.22; I; Lei 8.666/93

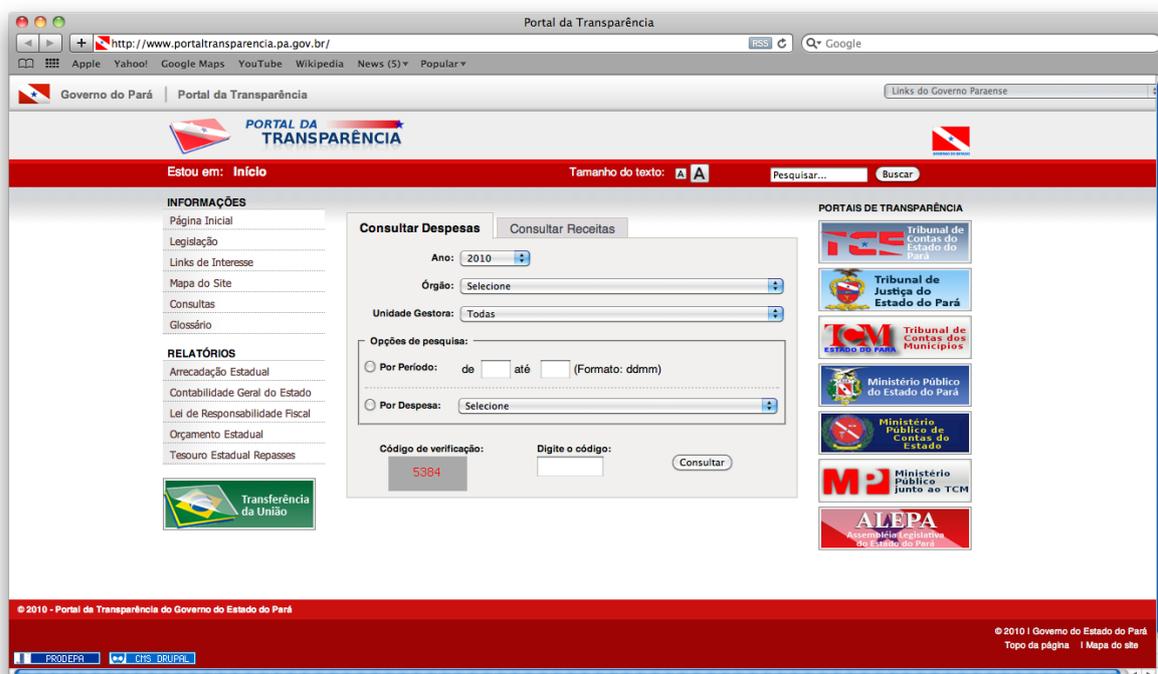
Nº Processo: 659/08

Descrição:

3.1.4 Portal do Pará

O portal do Estado do Pará encontra-se no endereço <http://www.portaltransparencia.pa.gov.br/>. A página de entrada traz as opções de consultar despesas ou receitas do Estado. No entanto, por padrão, a consulta de despesas já vem selecionada; nessa tela, o cidadão-internauta deve escolher, inicialmente, o ano, o órgão, e a unidade gestora a qual a despesa esteja vinculada. Na área 'opções de pesquisa' o internauta deve optar entre o período de ocorrência da despesa ou a sua classificação econômica como parâmetro de pesquisa, conforme figura a seguir.

Figura 3.12



Após informar os parâmetros de pesquisa, digitar o código de verificação e clicar em consultar, o cidadão-internauta obtém uma lista com os empenhos de um determinado órgão, segundo os critérios selecionados, conforme figura 3.13.

Figura 3.13

Portal da Transparência

http://www.portaltransparencia.pa.gov.br/sistema/consulta1.php

Gov. do Pará | Portal da Transparência

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Estou em: Início

Consulta Online das Despesas do Governo do Estado do Pará

Ano: 2010
 Tipo de Pesquisa: POR DESPESA (OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA)
 Órgão: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO
 Unidade Gestora: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO
 Total: 61.852.390,31

Nº do empenho	Data do empenho	CPF/CGC/IG	Beneficiário	PAGO
2010NE00056	20/01/2010	04822060000140	DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO PARA	9.360,16
2010NE00607	02/02/2010	04799219000234	CEO CENTRO DE ESTUDOS OBJETIVOS	31.302,96
2010NE00608	02/02/2010	04945341000190	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARA - COSANPA	21.921,66
2010NE00625	02/02/2010	04945341000190	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARA - COSANPA	10.775,25
2010NE00626	02/02/2010	04945341000190	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARA - COSANPA	1.139.746,92
2010NE00627	02/02/2010	04945341000190	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARA - COSANPA	202.330,83
2010NE00643	03/02/2010	04895728000180	CENTRAIS ELETRICAS DO PARA S/A-REDE CELPA	3.304.569,01
2010NE00644	03/02/2010	04895728000180	CENTRAIS ELETRICAS DO PARA S/A-REDE CELPA	1.352.122,29
2010NE00645	27/01/2010	04895728000180	CENTRAIS ELETRICAS DO PARA S/A-REDE CELPA	10.598,45
2010NE00646	03/02/2010	04895728000180	CENTRAIS ELETRICAS DO PARA S/A-REDE CELPA	876.572,97
2010NE00706	03/02/2010	09675221000134	MARCO COELHO SERVICOS LTDA EPP	12.473,29
2010NE00707	03/02/2010	09675221000134	MARCO COELHO SERVICOS LTDA EPP	183.893,10
2010NE00708	03/02/2010	09675221000134	MARCO COELHO SERVICOS LTDA EPP	54.100,87
2010NE00709	03/02/2010	09675221000134	MARCO COELHO SERVICOS LTDA EPP	50.611,43
2010NE00710	03/02/2010	09675221000134	MARCO COELHO SERVICOS LTDA EPP	745.674,48
2010NE00711	03/02/2010	09675221000134	MARCO COELHO SERVICOS LTDA EPP	219.316,07
2010NE00822	05/02/2010	04206050002809	TIM CELULAR S.A.	118.214,00
2010NE00950	09/02/2010	05572870000159	FADESP-FUNDAOCAO DE AMPARO E DESENDA PESQUISA	507.615,21
2010NE01005	10/02/2010	08672139000193	COMPUTER STORE COMERCIO E SERV.TECN.LTDA.	214.863,64
2010NE01078	11/02/2010	15741481000163	DINASTIA VIAGENS E TURISMO LTDA	29.943,23
2010NE01271	22/02/2010	33000118000926	TELEMAR NORTE LESTE S/A	173.552,50

Ao selecionar um dos empenhos da lista de resultado o cidadão visualiza os detalhes do empenho conforme figura 3.14.

Figura 3.14

Portal da Transparência

http://www.portaltransparencia.pa.gov.br/sistema/consulta2.php?id=160101000012010NE00626&pag=®istroInicial=

Gov. do Pará | Portal da Transparência

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Estou em: Início

Consulta Online das Despesas do Governo do Estado do Pará

Ano: 2010
 Tipo de Pesquisa: POR DESPESA (OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA)
 Órgão: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO
 Unidade Gestora: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO

Número: 2010NE00626
 Modalidade: ESTIMATIVO
 Tipo de Licitação: NAO APLICAVEL
 Número do Processo: 1951592009
 Beneficiário: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARA - COSANPA
 Função Programática: IMPLEMENTACAO DO ENSINO FUNDAMENTAL
 Fonte de Recurso: QUOTA PARTE DO SALARIO EDUCACAO QT. ESTADUAL

Itens do Empenho	Quantidade	Unidade de Medida
Especificação ÁGUA E ESGOTO	1	M3

Voltar ao Resumo Voltar à Página Inicial

© 2010 - Portal da Transparência do Governo do Estado do Pará topo de página ↑

3.1.5 Portal de Rondônia

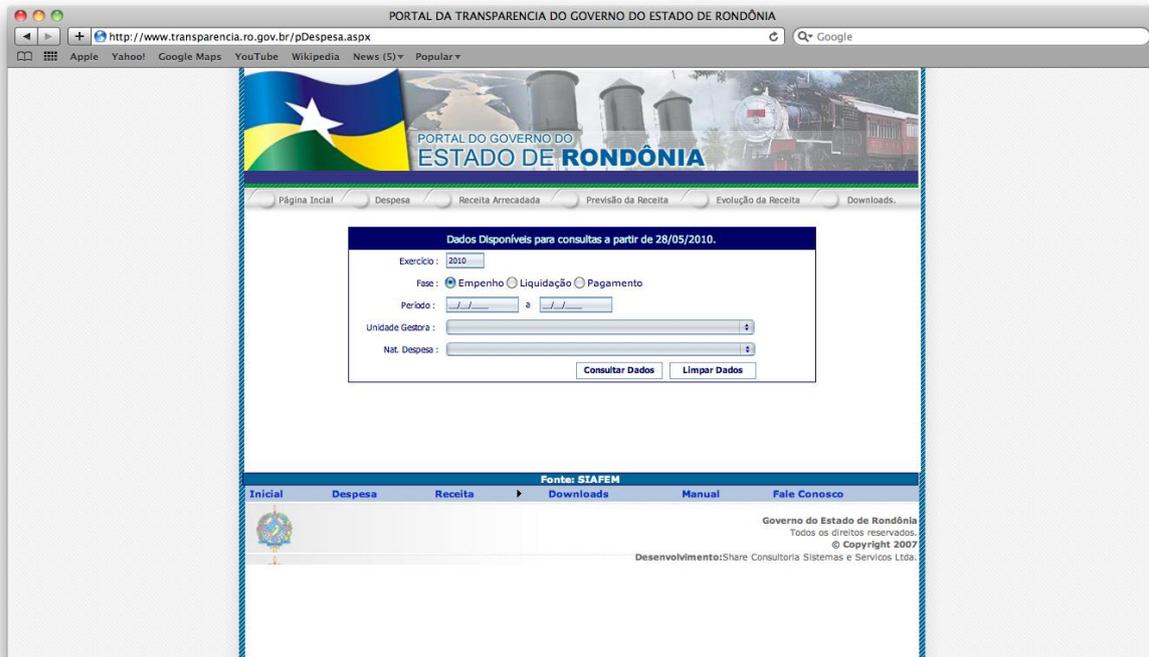
O portal do Estado do Rondônia encontra-se no endereço <http://www.transparencia.ro.gov.br/Default.aspx>. A página inicial apresenta as opções de acesso às despesas, à receita arrecadada e prevista, bem como evolução da receita e downloads, conforme figura abaixo.

Figura 3.15



Ao selecionar a opção de 'Despesa', o cidadão-internauta é conduzido à página de filtro dos dados da despesa onde deverá escolher: o exercício financeiro de referência; a fase da despesa (empenho, liquidação ou pagamento); o período de ocorrência da despesa; a unidade gestora e a natureza da despesa, conforme figura 3.16.

Figura 3.16



Após informar os parâmetros da pesquisa e clicando-se em 'Consultar Dados', é exibida uma lista com todos os registros que atendem aos critérios de pesquisa, conforme a figura abaixo.

Figura 3.17

The screenshot shows the search results page on the Portal da Transparência do Governo do Estado de Rondônia. The search form is filled with the following values:

- Exercício: 2010
- Fase: Empenho Liquidação Pagamento
- Período: 30/06/2010 a 01/10/2010
- Unidade Gestora: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO
- Nat. Despesa: 3.3.90.39.00 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA

 Below the search form, a table displays the search results. The table has the following columns: Empenho, Documento, Credor, Data, Natureza, Programa, Ação, and Fonte. The table contains five rows of data, each representing a record that matches the search criteria. At the bottom of the table, there is a pagination control showing '1 2 3 4 5 6 7 8 9 ...'.

Empenho	Documento	Credor	Data	Natureza	Programa	Ação	Fonte
2010N21468-180001	2010N21468	GRUPO EDITORIAL GRAFICA E EDITORA LTDA	30/06/2010	3.3.90.39.00 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	026 - MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCACAO BASICA	0261 - PROPORCIONAR A FORMACAO CONTINUADA DE PROFESS	0261 RECURSOS DO TESOURO EXERCÍCI
2010N214681-180001	2010N214681	M&M GRAFICA E EDITORIAL LTDA	30/06/2010	3.3.90.39.00 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	026 - MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCACAO BASICA	0262 - ADMINISTRACAO DAS UNIDADES	0262 RECURSOS DO TESOURO EXERCÍCI
2010N21463-180001	2010N21463	31 9821 COMERCIO E SERVIÇOS GRAFICOS LTDA	01/07/2010	3.3.90.39.00 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	026 - MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCACAO BASICA	0262 - ADMINISTRACAO DAS UNIDADES	0262 RECURSOS DO TESOURO EXERCÍCI
2010N21476-180001	2010N21476	ALMEIDA & COSTA LTDA	01/07/2010	3.3.90.39.00 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	026 - MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCACAO BASICA	0262 - ADMINISTRACAO DAS UNIDADES	0262 RECURSOS DO TESOURO EXERCÍCI
2010N21478-180001	2010N21478	FRANCISCO PEREIRA DA CUNHA	01/07/2010	3.3.90.39.00 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	026 - MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCACAO BASICA	0262 - ADMINISTRACAO DAS UNIDADES	0262 RECURSOS DO TESOURO EXERCÍCI

Ao ser selecionado um dos itens da lista, é exibida uma página com o detalhamento da despesa, inclusive com o preço unitário dos itens do empenho, conforme figura abaixo.

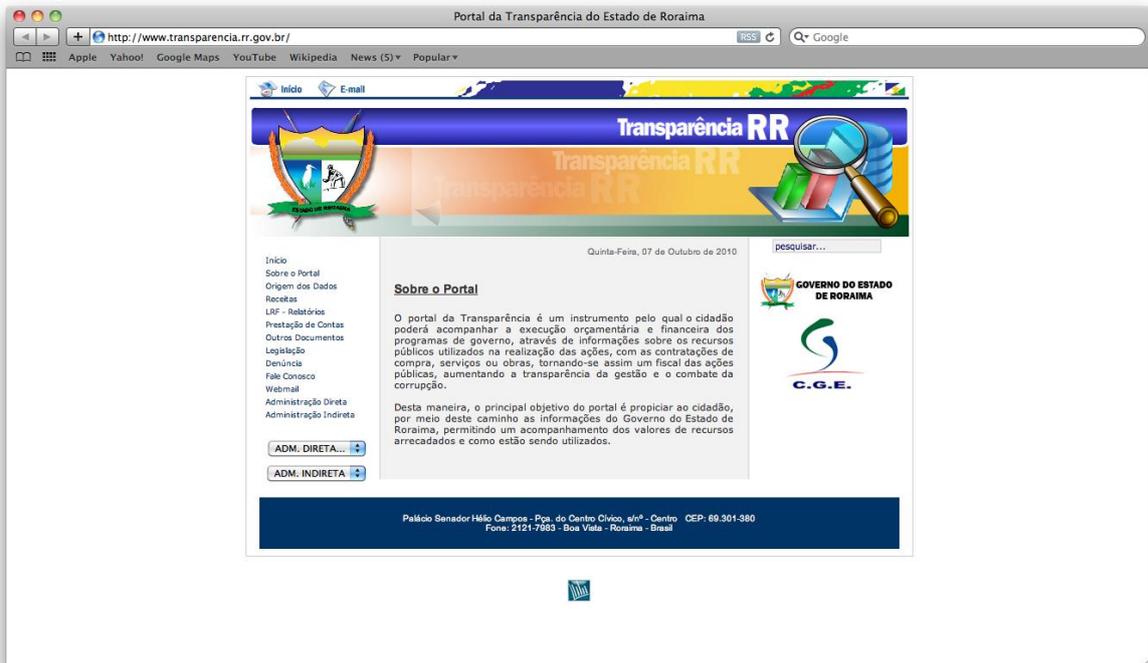
Figura 3.18

Detalhes do Empenho	
Empenho	2010NE01461 - 160001
Documento	2010NE01461
Processo	1601/00953/2010
Tipo Empenho	ORDINÁRIO
Modalidade Licitação	CONCURSO
Credor	M&M GRAFICA E EDITORA LTDA
Data Empenho	01/07/2010
Fonte de Recursos	0100 RECURSOS DO TESOURO - EXERCICI
Categoria da Despesa	3 - DESPESAS CORRENTES
Grupo de Despesa	3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES
Mod. de Aplicação	90 - APLICAÇÕES DIRETAS
Elem. de Despesa	39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA
Natureza de Despesa	3.3.90.39.00
Função	12 - EDUCAÇÃO
SubFunção	361 - ENSINO FUNDAMENTAL
Programa	1015 - APOIO ADMINISTRATIVO DO PODER EXECUTIVO.
Ação	2382 - ADMINISTRACAO DAS UNIDADES
Unidade Gestora	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO
Valor Empenhado	R\$ 35.410,00
Valor Liquidado	R\$ 35.410,00
Valor Pago	R\$ 35.410,00
Liquidado a Pagar	R\$ 0,00
Valor do Documento	R\$ 0,00
Item	1
Unid. Medida	SERV
Quantidade	2000
Valor do Item	R\$ 0,30
Descrição	FORNECER SERVIÇOS E CONFECÇÕES E IMPRESSÃO DE CAR-TAZ EM PAPEL COUCHE 115GCOM A LOGOMARCA DO EVENTO GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA E DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO EM 4 CORES MED. 0,45X6,6CM P/ATENDER DIVULGAÇÃO DA CAMPANHA CONTRA DENGUE.
Total de Item(ns): 7 Seleccione um dos itens pelo Número Abaixo.	

3.1.6 Portal de Roraima

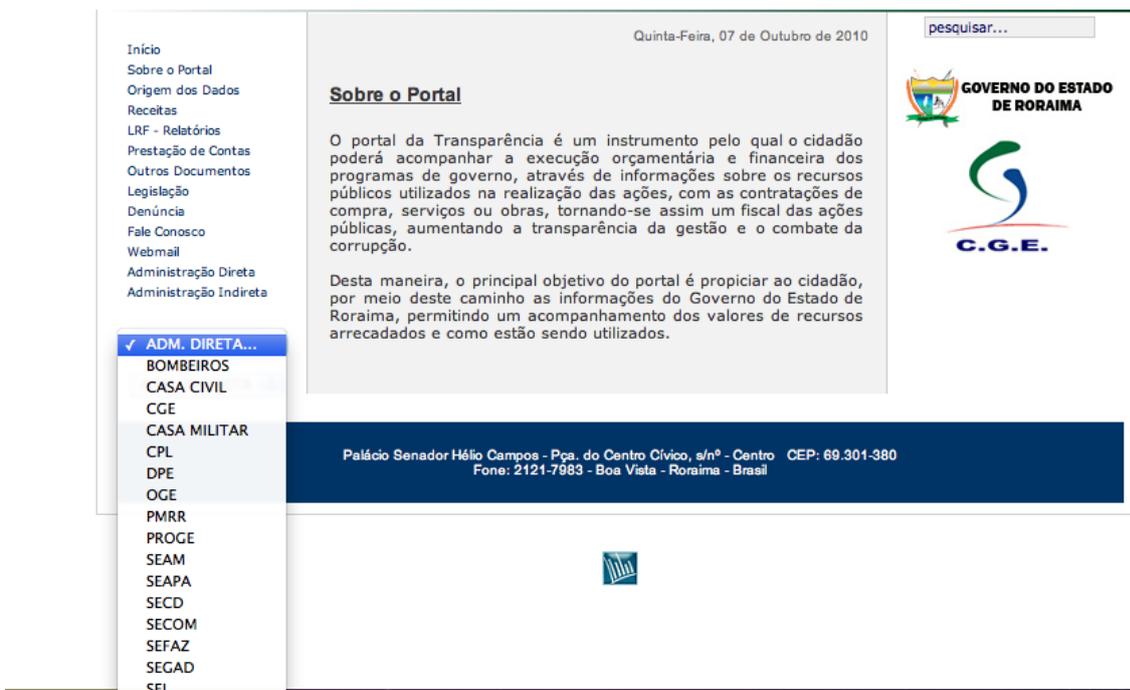
O portal do Estado de Roraima encontra-se no endereço <http://www.transparencia.rr.gov.br/>. A página inicial traz um menu lateral onde se encontram as opções de navegação pelo portal. Vale frisar que, caso se queira consultar as despesas, o cidadão-usuário terá que selecionar o órgão ou a entidade nas caixas de seleção 'ADM. DIRETA...' ou 'ADM. INDIRETA', conforme figura 3.19.

Figura 3.19



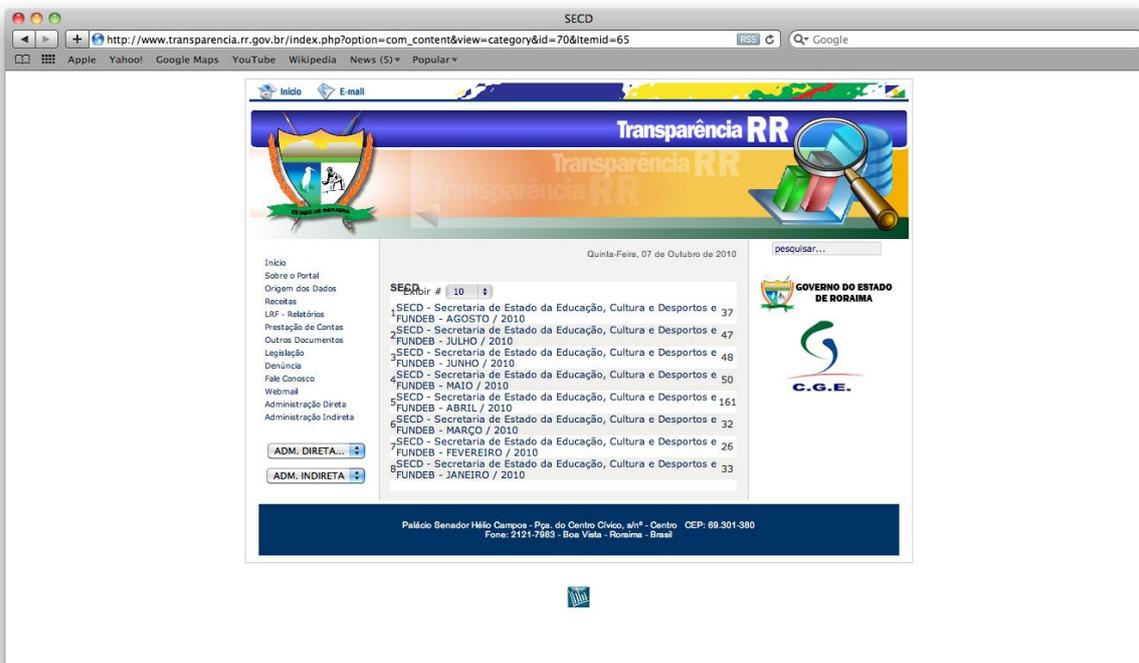
Cabe destacar que na caixa de seleção do órgão ou entidade só aparecem as siglas dos nomes dos órgãos/entidades, o que dificulta bastante o trabalho de consulta das despesas, conforme figura a seguir.

Figura 3.20



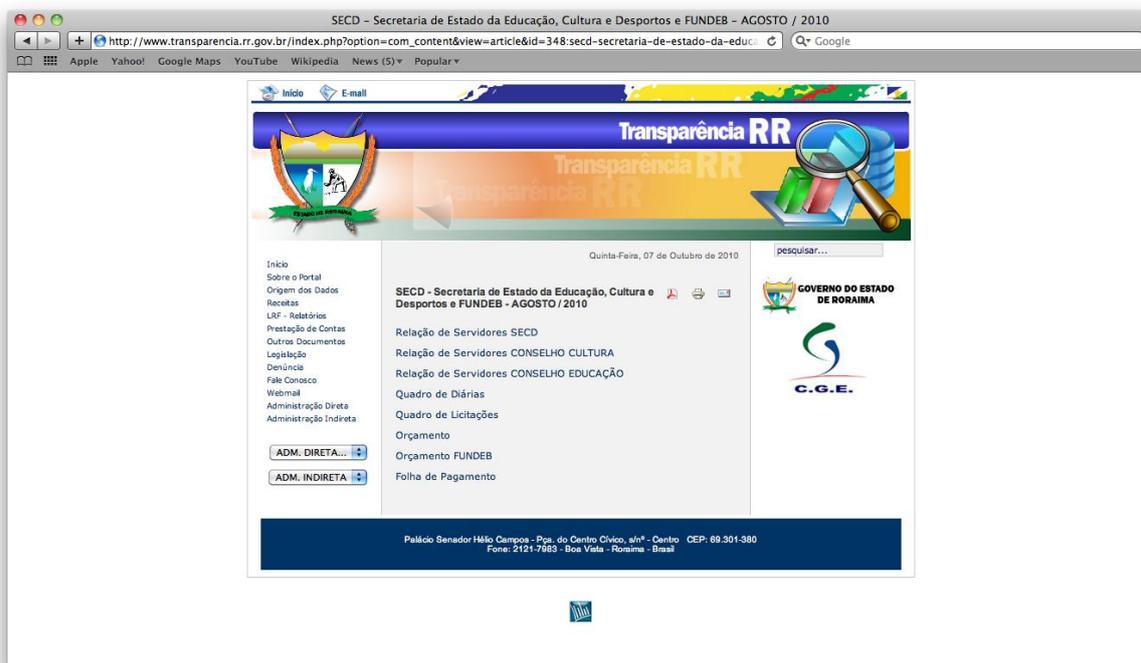
Ao selecionar um órgão da Administração Direta, por exemplo, o cidadão é levado a uma página onde aparece uma lista com a sigla e o nome do órgão, seguido do mês/ano, conforme figura abaixo.

Figura 3.21



Ao selecionar-se o mês de agosto, por exemplo, o cidadão-internauta é levado a uma página onde há uma lista com *links* para relações e quadros, como relação de servidores, quadro de diárias, quadro de licitações, orçamento e folha de pagamento, conforme figura 3.22. Ao selecionar uma das opções, é exibido um arquivo em formato 'pdf' com as informações.

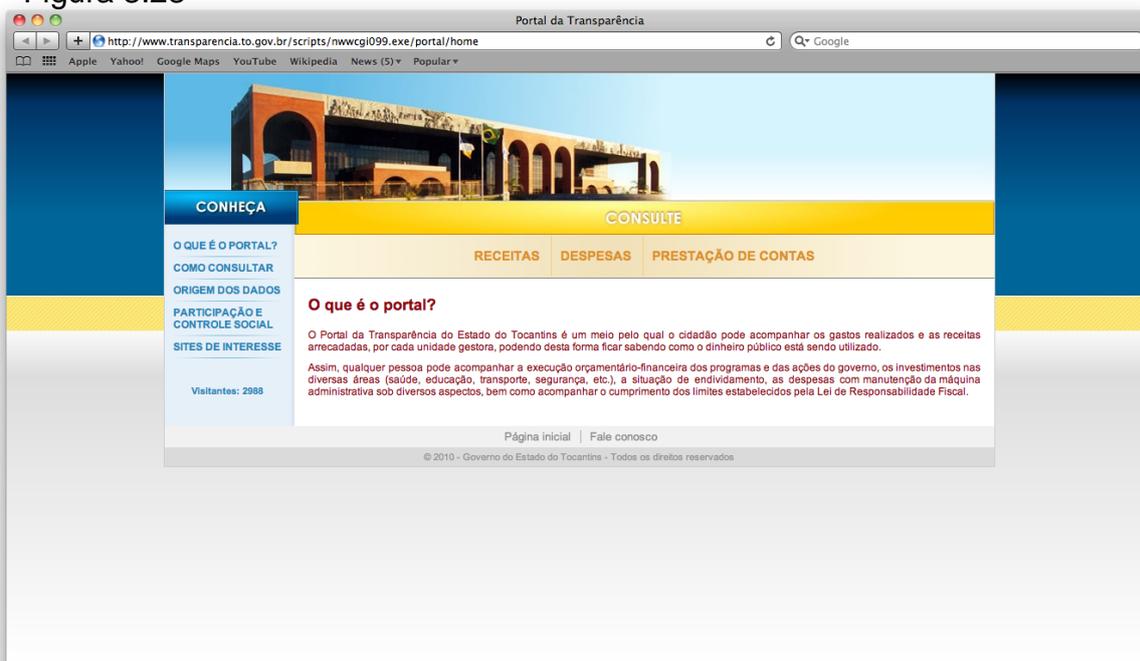
Figura 3.22



3.1.7 Portal do Tocantins

O portal do Estado do Tocantins encontra-se no endereço <http://www.transparencia.to.gov.br>. Além de explicações sobre como consultar o portal e a origem dos seus dados, a página inicial traz as opções de consulta a Despesas, Receitas ou Prestações de Contas, conforme figura abaixo.

Figura 3.23



Selecionando a opção 'DESPESAS', o cidadão-internauta será levado a uma página a fim de informar os parâmetros da pesquisa, quais sejam: o órgão a que se encontra vinculada a despesa; o mês do exercício; o tipo de consulta; o grupo; e o ano; isso conforme a figura a seguir.

Figura 3.24

The screenshot shows the 'Portal da Transparência' website. The main navigation bar includes 'CONHEÇA' and 'CONSULTE'. Under 'CONSULTE', there are three tabs: 'RECEITAS', 'DESPESAS', and 'PRESTAÇÃO DE CONTAS'. The 'DESPESAS' tab is selected. Below the tabs, there is a form titled 'Despesa' with the following fields:

- ÓRGÃO:** Seleccione o órgão (dropdown menu)
- MÊS:** Seleccione o mês (dropdown menu)
- TIPO:** Seleccione o tipo da consulta (dropdown menu)
- GRUPO:** Todos (dropdown menu)
- ANO:** 2010 (dropdown menu)

At the bottom of the form is a 'Consulta' button. The footer of the page includes 'Página Inicial | Fale conosco' and '© 2010 - Governo do Estado do Tocantins - Todos os direitos reservados'.

Após escolher os parâmetros e clicar em 'Consulta', o cidadão-usuário será levado a uma página com a lista de empenhos de um determinado órgão da Administração Estadual, conforme a figura abaixo.

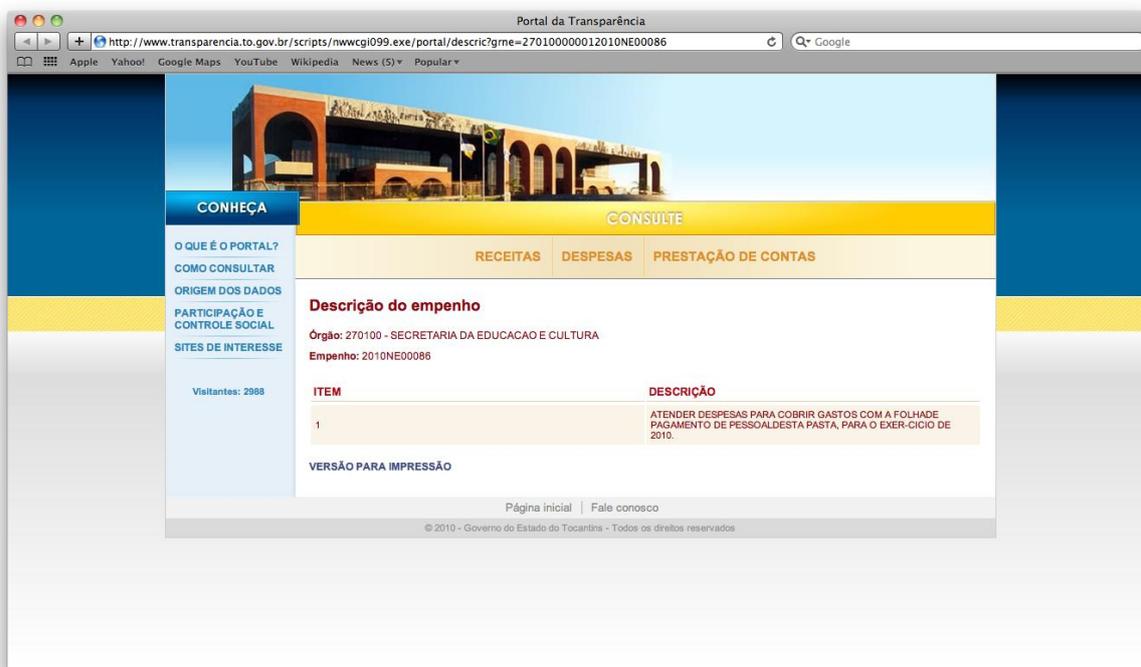
Figura 3.25

The screenshot shows the 'Portal da Transparência' website displaying a detailed list of expenses. The 'DESPESAS' tab is selected. The page title is 'Despesa detalhada'. The selected parameters are: Órgão: 270100 - SECRETARIA DA EDUCACAO E CULTURA; Mês: AGOSTO / 2010. The table below lists the expenses with the following columns: EMPENHO, LIQUIDANTE, CREDOR, FONTE, PROCESSO, LICITACAO, FINALIDADE, and VALOR.

EMPENHO	LIQUIDANTE	CREDOR	FONTE	PROCESSO	LICITACAO	FINALIDADE	VALOR
2010NE00701	SEDOC	INSS - INST. NACIONAL DO SEG. SOCIAL	0100666666	184/2009 E 1158/2010	NAO APLICAVEL	PAGTO JUROS E MULTAS INSS REF NF 1733	476,30
2010NE00701	SEDOC	INSS - INST. NACIONAL DO SEG. SOCIAL	0100666666	184/2009 E 1158/2010	NAO APLICAVEL	PAGTO JUROS E MULTAS INSS REF NF 1733	1.886,17
2010NE00086	SEDOC	VIACAO PARAISO LTDA	0100777777	2009/2700/00243	NAO APLICAVEL	PAGTO VALE TRANSPORTE SERVIDOR	143,72
2010NE00086	SEDOC	SIND DAS EMP DE TRANSP COL ROD URB PAS MUN TO	0100777777	38132932000241	NAO APLICAVEL	PAGTO VALE TRANSPORTE SERVIDOR	9.672,77
2010NE01890	SEDOC	UZZO COMERCIO E DISTRIBUICAO LTDA	0225002133	2010/2700/02035	PREGAO	PAGTO DAS NFS 766/768	281.175,10
2010NE01891	SEDOC	UZZO COMERCIO E DISTRIBUICAO LTDA	0225002133	2010/2700/02035	PREGAO	PAGTO DAS NFS 766/768	41.687,45

Ao clicar no número do empenho, surgirá uma página com algumas informações relativas a este, conforme a figura a seguir.

Figura 3.26



3.2 Formulário de Investigação

O formulário de investigação aborda os aspectos usabilidade e conteúdo dos *sites* em estudo, pois, para que esses *sites* sejam eficazes como instrumento de controle social, é essencial que além do conteúdo, composto pelos dados da execução orçamentária do ente da federação, o portal seja de fácil utilização pelo cidadão.

Usabilidade é o termo usado para descrever a qualidade da interação dos usuários com uma determinada interface Bevan (*apud* Pimenta e Winckler, 2002).

Para Pimenta e Winckler (2002), quando a usabilidade é levada em conta durante o processo de desenvolvimento de *sites* da internet, vários problemas podem ser eliminados como, por exemplo: tempo excessivo para acessar as informações e frustração por não encontrar uma determinada informação no *site*.

Para Smith e Mayes (*apud* Carvalho, 2006), a usabilidade atenta basicamente em três aspectos: facilidade de aprendizagem, facilidade de utilização e satisfação no uso do sistema pelo utilizador.

Nesses termos, o formulário de investigação traz quatro questões relativas à usabilidade dos portais de transparência dos Estados nortistas. A

primeira diz respeito à existência de canais de interação entre o cidadão-usuário e o mantenedor do portal com vistas a sanar eventuais dúvidas que o internauta venha a ter ao utilizar o serviço.

A segunda questão averigua se existem filtros que permitam ao usuário chegar a uma determinada despesa/receita, ou grupo delas, sem a necessidade de rolar páginas de resultados para tanto. Considerando o grande volume de dados decorrentes da execução orçamentária dos entes públicos, a existência desses filtros é fundamental para que o cidadão possa encontrar um determinado registro em meio à massa de dados.

Assim, os portais devem permitir que sejam realizadas consultas: i) em diferentes períodos de tempo (mensal, semestral, anual); ii) por fornecedor ou beneficiário de pagamento; iii) pela classificação da despesa, seja ela por função ou subfunção de governo, por unidade orçamentária ou por programa de governo, devendo chegar até o nível de elemento de despesa.

Outra ferramenta importante é a possibilidade de ser pesquisada uma despesa/receita digitando-se apenas uma descrição textual do que se quer encontrar, a exemplo dos *sites* de busca tradicionais da internet como o www.google.com. Com essa funcionalidade, seria possível, por exemplo, um cidadão verificar facilmente quanto se gastou com locação de veículos em uma determinada secretaria de governo, ao se digitar: “nome da secretaria” + “locação” + “veículo”. Ou ainda, o quanto se gastou em todo o Estado com compra de material de limpeza digitando: “limpeza” + “compra”. Isso tudo sem precisar conhecer detalhes da estrutura organizacional do Estado.

Finalmente, a possibilidade de efetuar o *download* dos dados em um formato padrão como arquivo texto ou planilha eletrônica viabiliza a realização de comparações, cruzamentos e levantamentos estatísticos sobre a massa de dados *baixada* o que permitiria, por exemplo, identificar quais os vinte maiores beneficiários de pagamentos nos últimos 6 meses, ou, ainda, qual órgão do governo pagou mais por um determinado item. Isso é tratado pela questão cinco.

As duas últimas questões do formulário abordam aspectos do conteúdo dos portais. A questão cinco investiga o cumprimento do disposto no art. 48-A da LC nº 131/09 que determina a disponibilização mínima, no momento da realização da despesa, 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. Para a receita, deve ser evidenciado o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

A última questão busca evidenciar se, além dos dados mínimos publicados por força da Lei da Transparência, os entes divulgam os preços unitários dos produtos e serviços adquiridos. Esse é um dado essencial para que se possa haver um controle das despesas, pois conforme o próprio autor do projeto da Lei da Transparência, João Capiberibe, afirma: “A boa informação é aquela que dá ao contribuinte a possibilidade de comparar os preços praticados por órgãos públicos aos de mercado e, assim, tirar suas próprias conclusões”. Nessa linha, Abramo (2002) afirma:

Não havendo informação sobre preços unitários, torna-se impossível saber se a Secretaria X está gastando mais ou menos do que a Secretaria Y na contratação de serviços de limpeza ou segurança, no aluguel de fotocopiadoras, na compra de abobrinha ou o que seja – sem falar no preço por quilômetro gasto em estradas (ABRAMO, 2002, p.1).

Além das questões acima citadas, foram elaboradas duas perguntas com o objetivo de aferir o grau de facilidade em se obter informações dos portais. Para responder à primeira pergunta de aferição (quanto a secretaria de educação pagou em telefonia fixa no primeiro semestre do exercício?) o portal precisa fornecer, no mínimo, opções de pesquisa de despesa por órgão e por categoria econômica, chegando no nível de sub elemento de despesa. Além disso, precisa fornecer opção de periodicidade semestral.

A segunda pergunta de aferição (quanto a secretaria de saúde pagou por uma unidade de paracetamol?) requer que o portal forneça informações acerca dos preços unitários dos itens adquiridos.

Por fim, foi atribuído o valor de um ponto por resposta positiva dada a cada uma das questões, a fim de se obter uma nota que representaria, nessa pesquisa, o grau de eficácia social do portal, sendo a nota máxima 10.

Cabe destacar que o formulário de investigação baseou-se também na metodologia do índice de transparência, criado pela entidade Contas Abertas visando “o desenvolvimento de parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação objetivos, para a criação de índices relativos às unidades da federação”.

Quadro 3.1: Formulário de Investigação

Nome do Estado:			
Endereço do Portal:			
Pontuação:			
Usabilidade do Portal		Sim	Não
1	Possui canais de interação com o cidadão? (Fale Conosco, Manual de Navegação ou Glossário)		
2	Possui filtros de pesquisa que contemplem ao menos 3 formas de classificação da despesa pública?		
3	Permite pesquisar uma determinada despesa pela descrição?		
4	Permite a pesquisa por fornecedor de produtos e serviços?		
5	Permite a pesquisa por diversas periodicidades? (mensal, trimestral, semestral e anual)		
6	Permite o <i>download</i> dos dados em arquivo texto ou planilha eletrônica?		
Conteúdo do Portal		Sim	Não
7	O detalhamento e a tempestividade da informação atendem ao disposto no art. 48-A da LC nº 131/09? (número do processo, bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado)		
8	Há informações sobre os preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos?		
Perguntas de Aferição		Sim	Não
9	É possível saber quanto a secretaria de educação pagou em telefonia fixa no primeiro semestre do exercício?		
10	É possível saber quanto a secretaria de saúde pagou por uma unidade de paracetamol no exercício ?		

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Após aplicar o formulário de investigação aos portais de transparência dos sete Estados do norte do Brasil com vistas a verificar o nível de usabilidade dos portais, bem como a aderência de seu conteúdo ao disposto no art. 48-A, I da LC 131/09 chegou-se aos seguintes resultados sintetizados nos quadros a seguir.

4.1 Resultados

Quadro 4.1: resultados da pesquisa

Questões	AC	AP	AM	RO	RR	PA	TO
Possui canais de interação com o cidadão? (Fale Conosco, Manual de Navegação, Glossário)	0	0	1	1	1	1	1
Possui filtros de pesquisa que contemplem ao menos 3 formas de classificação da despesa pública?	1	0	0	0	0	0	0
Permite pesquisar uma determinada despesa pela descrição?	0	0	0	0	0	0	0
Permite a pesquisa por fornecedor de produtos e serviços?	0	0	0	0	0	0	0
Permite a pesquisa por diversas periodicidades? (mensal, trimestral, semestral e anual)	0	1	0	1	0	0	0
Permite o download dos dados em arquivo texto ou planilha eletrônica?	0	1	0	0	0	0	0
O detalhamento e a tempestividade da informação atendem ao disposto no art. 48-A da LC nº 131/09? (número do processo, bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado)	1	1	1	1	0	1	1
Há informações sobre os preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos?	0	0	0	1	0	0	0
É possível saber quanto a secretaria de educação pagou em telefonia fixa no primeiro semestre do exercício?	0	0	0	0	0	0	0
É possível saber quanto a secretaria de saúde pagou por uma unidade de paracetamol no exercício?	0	0	0	0	0	0	0

Quadro 4.2: estatísticas da pesquisa

Questão	Sim
1 – Possui canais de interação com o cidadão? (Fale Conosco, Manual de Navegação, Glossário)	71,43%
2 – Possui filtros de pesquisa que contemplem ao menos 3 formas de classificação da despesa pública?	14,29%
3 – Permite pesquisar uma determinada despesa pela descrição?	0,00%
4 – Permite a pesquisa por fornecedor de produtos e serviços?	0,00%
5 – Permite a pesquisa por diversas periodicidades? (mensal, trimestral, semestral e anual)	28,57%
6 – Permite o download dos dados em arquivo texto ou planilha eletrônica?	14,29%
7 – O detalhamento e a tempestividade da informação atendem ao disposto no art. 48-A da LC nº 131/09? (número do processo, bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado)	85,71%
8 – Há informações sobre os preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos?	14,29%
9 – É possível saber quanto a secretaria de educação pagou em telefonia fixa no primeiro semestre do exercício?	0,00%
10 – É possível saber quanto a secretaria de saúde pagou por uma unidade de paracetamol no exercício ?	0,00%

4.2 Análise

A primeira questão do formulário de investigação buscou verificar se os portais dos Estados possuíam canais de comunicação com os cidadãos a fim de dirimir eventuais dúvidas na utilização destes. Constatou-se que em 71,43% dos portais pesquisados há a presença de pelo menos um dos 3 canais de comunicação citados, sendo mais comum a presença da opção Fale Conosco.

A questão dois, relativa à presença de filtros de pesquisa que contemplem ao menos 3 formas de classificação da despesa pública, mostrou que apenas o estado do Acre atendeu a este requisito. Nos demais estados pesquisados só foram encontradas menos de três de opções de classificação da despesa. Vale frisar que a falta de opções de filtros em relação à classificação da despesa prejudica a chamada *encontrabilidade*, termo que se refere ao grau de facilidade com que determinada informação é localizada em um *site* (Morville, 2005, p. 188).

Com efeito, as questões três e quatro, que indagam sobre a possibilidade de se pesquisar uma despesa pela sua descrição ou pelo fornecedor, respectivamente, também estão fortemente relacionadas à *encontrabilidade*. Não obstante sua importância, nenhum dos *sites* em estudo apresentou qualquer das duas opções de pesquisa, conforme os quadros de resultado.

Outra questão relevante para a *encontrabilidade* das informações, mas que teve apenas 28,57% de respostas positivas, foi a de número cinco – que abordava a periodicidade das consultas. Apenas os portais do Amapá e Rondônia permitem pesquisas com flexibilidade temporal. Os demais só permitem consultas a um determinado mês, ou, ainda de forma mais restritiva, como no caso do Amazonas, a um determinado exercício, o que pode deixar o usuário-cidadão perdido em meio à montanha de dados gerada.

A opção de *download* dos dados em arquivo texto ou planilha eletrônica só se encontra disponível no portal do Amapá. Essa é uma funcionalidade essencial para que o cidadão interessado em controlar as contas públicas possa fazer cruzamentos de dados e levantamentos estatísticos. A opção de baixar arquivos com dados públicos vem sendo difundida pelo mundo por meio de iniciativas como a do governo dos EUA que através do *site* <http://www.data.gov/> permite a qualquer pessoa obter arquivos das bases do governo a fim de elaborar análises e estatísticas acerca das mais diversas áreas.

No tocante ao conteúdo, a questão de número sete relaciona-se diretamente com o preconizado no art. 48-A, I da Lei da Transparência. De fato, 85,71% dos portais pesquisados atendem a este requisito; apenas o estado de Roraima não disponibilizou os dados de acordo com o que preconiza a Lei.

A disponibilização dos preços unitários dos produtos e serviços adquiridos, apesar de essencial para o controle, pois só com esses dados é que se pode apontar sobrepreço, só foi contemplada pelo portal do Estado de Rondônia. Nos demais só há o valor global do empenho ou pagamento, o que torna praticamente impossível saber se determinado órgão está pagando muito ou pouco por um produto ou serviço.

Por fim, nenhuma das duas perguntas de aferição pôde ser respondida devido às deficiências apontadas na pesquisa. De uma forma geral, ao tentar responder à questão nove (É possível saber quanto a secretaria de educação pagou em telefonia fixa no primeiro semestre do exercício?), o usuário se depara com uma série de páginas de dados que precisam ser vistas uma a uma a fim de encontrar o dado procurado. O mesmo acontece com a questão dez, onde seria preciso ter um busca pelos itens do empenho da despesa, além da divulgação dos preços unitários.

Assim, tendo em vista os resultados pode-se concluir que os portais analisados apresentam sérias deficiências em relação à usabilidade e conteúdo. Note-se que, apesar de quase todos os Estados do norte do terem cumprido o que preconiza o art. 48-A, I da Lei da Transparência, ou seja, disponibilizaram as informações mínimas acerca da execução orçamentária e financeira, a eficácia da norma resta prejudicada haja vista as deficiências apontadas na presente pesquisa.

CONCLUSÃO

A Lei Complementar nº 131/09, que determinou a 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, representa um marco na história da transparência da Administração Pública no Brasil. O real conhecimento das contas públicas por parte da população, através da divulgação dos dados de receita e despesas dos entes públicos na internet, contribui para uma efetiva participação popular na gestão dos recursos públicos fortalecendo a democracia e aumentando a eficiência do gasto público, além de prevenir e combater a corrupção.

No entanto, não basta apenas que os entes federados divulguem as informações sobre suas receitas e despesas. É preciso que esses dados sejam de fácil acesso por parte do cidadão para que este efetue o controle social. Nessa linha a presente pesquisa buscou analisar se os portais criados para divulgar os dados da execução orçamentária dos estados do norte do Brasil são eficazes como instrumentos de controle social, o que, por consequência, redundaria na eficácia da própria Lei da Transparência.

Assim, após a aplicação do formulário de investigação aos *sites* dos Estados nortistas, chegou-se à conclusão de que estes não são eficazes como ferramenta de controle, pois apresentam deficiências tanto de usabilidade – não são fáceis de aprender, nem de utilizar (CARVALHO, 2006) –, como de conteúdo, pois não trazem em sua maioria os preços unitários dos itens adquiridos, o que prejudica o controle social das contas públicas (ABRAMO, 2002).

Em relação à usabilidade a principal deficiência é a ausência de opções de filtros para pesquisa dos dados. Os *sites* pesquisados são pobres em recursos que permitam ao usuário-cidadão localizar uma determinada despesa ou um grupo delas. A fim de testar a eficácia dos portais estudados, foram feitas duas perguntas de aferição, quais sejam: i) É possível saber quanto a secretaria de educação pagou em telefonia fixa no primeiro semestre do exercício? ii) É possível saber quanto a secretaria de saúde pagou por uma unidade de paracetamol no exercício? Não foi possível responder a nenhuma das perguntas devido tanto à falta de opções de

filtragem dos dados como à deficiências no conteúdo, em especial, à falta de divulgação dos preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos.

Assim, para que a Lei da Transparência se torne um instrumento eficaz de controle social é recomendado que através da alteração do seu texto, ou de um decreto regulamentador, seja determinado aos entes da federação que alterem seus portais da transparência incluindo as seguintes funcionalidades:

- a) permitir a pesquisa de uma despesa, ou um grupo delas, pela sua descrição, a exemplo dos *sites* de busca da internet. Isso reduziria a necessidade do cidadão comum ter conhecimento das classificações da despesa pública, além de tornar a busca mais eficiente evitando a navegação por diversas páginas de resultado para chegar até o registro que se deseja;
- b) oferecer opção de pesquisar as despesas: pelo fornecedor do produto ou serviço; por diversos períodos de tempo (mensal, bimestral, semestral etc.);
- c) permitir o *download* dos dados em arquivo texto, planilha eletrônica e outros formatos trabalháveis para que o usuário possa efetuar cruzamentos de dados e levantamentos estatísticos acerca das despesas e receitas do ente;
- d) exibir os preços unitários dos produtos e serviços permitindo, inclusive, a pesquisa pelos itens adquiridos, pois só assim é possível apurar se o preço de um determinado produto ou serviço está acima do valor de mercado.

Por fim, é preciso que a população seja estimulada a participar mais ativamente da gestão pública efetuando o controle social das contas públicas.

Para tanto é necessário um trabalho dos governos no sentido de educar e estimular essa postura no cidadão. A combinação de instrumentos jurídicos de controle, juntamente com a disponibilização das informações das receitas e despesas públicas e a consciência da população em fiscalizar, tornará os governos mais eficientes e menos suscetíveis à corrupção o que se reflete em serviços públicos de melhor qualidade e uma nação mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio weber. Transparência, essa tolice. 2002. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/Tolice.pdf> >. Acesso em 16.8.2010.

ABRAMO, Cláudio weber. Acesso a informação e eficiência do Estado. Revista SP.gov, nº 2. Publicação trimestral - Ano1, número 2, outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.revista.fundap.sp.gov.br/revista2/paginas/comentario.htm> >. Acesso em 5.10.2010.

ALMEIDA, Alberto Carlos. A cabeça do brasileiro. Rio de Janeiro: Record, Ed. 2, 2007.

Associação Contas Abertas. Índice de Transparência. Disponível em: http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7. Acesso em: 30.9.2010.

BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg. Direito Tributário e Controle Social. Disponível em: < http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/PDF/Direito_tributario_e_controle_social_artigo.pdf >. Acesso em: 5.10.2010.

BICALHO, Lucídio. Transparência e controle social: a Lei Complementar 131/2009. 25 de junho de 2009. Disponível em: <<http://blog.inesc.org.br/2009/06/25/transparencia-e-controle-social-a-le>>. Acesso em: 30.08.2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 13.9.2010.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 28.9.2010.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28.9.2010.

BRASIL. Lei n. 9.755 de 16 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 30.8.2010.

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13.9.2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consulta Tramitação das Proposições. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=270010>. Acesso em: 30.08.2010.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coords.). Acesso à informação e controle social das políticas públicas. Brasília, DF : ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <http://acessoainformacao.andi.org.br/acesso_a_informacao_final_01_04.pdf >. Acesso em: 21.6.2010.

CAPIBERIBE, João. Transparência e transparência. Disponível em: <<http://www.indexedetransparencia.org.br/?p=163> >. Acesso em : 30.09.2010.

CARVALHO, Ana Amélia Amorim. Testes de Usabilidade: exigência supérflua ou necessidade?. 2006. Disponível em: <<http://www.lits.dei.uminho.pt/tu.pdf>>. Acesso em: 30.9.2010.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas; LARA, Elines de Ávila; MARINELLO, Lucieli Nascimento. A transparência na Gestão pública: Um estudo de sua aplicabilidade no Município de Vilhena. Ensaios de Gestão Pública, 2010. Disponível em: <http://www.letraviva.net/arquivos/Ensaios_de_Gestao_Publica.pdf>. Acesso em: 16.8.2010.

CARTAXO, Marcus Vinicius Mitre. O acesso às informações acerca da despesa pública como incentivo ao controle social. Universidade Gama Filho. Monografia. 2009.

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO. Câmara dos Deputados. Parecer do Relator sobre o Projeto de Lei 217/2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=327655>>. Acesso em: 22.10.2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. – São Paulo : Malheiros, 2000.

CGU. Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social – 1. ed. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www.portalzinho.cgu.gov.br/canal-do-professor/controlrSocialFinal.pdf>>. Acesso em: 23.9.2010.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração Geral e Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CORREIO BRAZILIENSE. Suplemento Publicitário. 1.9.2010.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em: https://bvc2.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia_controle_social_administracao.pdf. Acesso em 10.7.2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. 19. São Paulo: Atlas, 2006.

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Março de 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/custo%20economico%20da%20corrupcao%20-%20final.pdf>>. Acesso em: 22.10.2010.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/1889>>. Acesso em : 6.6.2010.

MIRASSOL, Transparência (ONG). Projeto Transparência – Sancionada a Lei Complementar 131/2009. Disponível em: <<http://www.transparenciamirassol.org.br/?p=649>>. Acesso em: 22.10.2010.

MORVILLE, P. Ambient Findability. 1.ed. Cambridge: O'Reilly, 2005. 188p.

HSM Management, Revista, Número 71, ano 12, volume 6 novembro/dezembro de 2008, p.91

HOUAISS, dicionário eletrônico da língua portuguesa. Editora Objetiva Ltda. Versão 1.0. Dezembro de 2001.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões; 2ª ed, revista, ampliada e atualizada até a súmula vinculante nº 3 – STF e a emenda constitucional nº 55/2007. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos (atualizado com a lei de responsabilidade fiscal- LRF). 4 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PIMENTA, Marcelo Soares; WINCKLER, Marco. Avaliação de Usabilidade de Sites Web. Disponível em: <<http://ihcs.irit.fr/winckler/2002-winckler-pimenta-ERI-2002-cap3.pdf>>. Acesso em : 30.09.2010.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. Revista do TCU, nº 94, out/dez 2002. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/periodicos/revista_tcu. Acesso em: 21.09.2010

SILVA, Vanessa Carvalho Flores. Divulgação dos Instrumentos de Transparência nos Municípios do Estado do Tocantins em cumprimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. / Vanessa Carvalho Flores Silva. - Palmas, 2009. Monografia (TCC) – Universidade Federal do Tocantins, Curso de Ciências Contábeis, 2009.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.– 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

Disponível em: <http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>>. Acesso em: 5.10.2010

ORICOLLI, Irma Sueli. O Controle da Administração Pública pela Cidadania. Disponível em: <www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol.../ANO1_VOL_3_11.pdf>. Acesso em: 13.09.2010

VIEGAS, Weverson da Silva. O direito à informação como pressuposto para a participação popular no estatuto da cidade. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004.