



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO
BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA**

ERNANI HENRIQUE PEIXOTO SALDANHA

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA E ACESSO CIDADÃO: UMA ANÁLISE
DO PORTAL ELETRÔNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
(TCE-CE)**

REDENÇÃO

2018



ERNANI HENRIQUE PEIXOTO SALDANHA

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA E ACESSO CIDADÃO: UMA ANÁLISE DO
PORTAL ELETRÔNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE
CE)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em
Gestão Pública da Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
como requisito parcial à obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Profa. Dra. Alessandra Carvalho
de Vasconcelos.

REDENÇÃO

2018



**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da Unilab (Sibiuni)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade (BSCL)
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

Saldanha, Ernani Henrique Peixoto.

T643a

Transparência na gestão pública e acesso cidadão: uma análise do portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE. / Ernani Henrique Peixoto Saldanha. – Redenção, 2018.

32 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Carvalho de Vasconcelos.

Inclui referências.

1. Gestão pública. 2. Informação. 3. Transparência. 4. Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) I. Título.

CDD 344.8101133



ERNANI HENRIQUE PEIXOTO SALDANHA

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA E ACESSO CIDADÃO: UMA ANÁLISE DO
PORTAL ELETRÔNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE
CE)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em
Gestão Pública da Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
como requisito parcial à obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Alessandra Carvalho de Vasconcelos (Orientadora)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Profa. Dra. Sandra Maria Guimarães Callado
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Profa. Me. Vanessa Ingrid da Costa Cardoso



RESUMO

O presente trabalho tem como tema a transparência na gestão pública e o acesso cidadão às informações divulgadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). O objetivo desta pesquisa é analisar o cumprimento da Lei nº 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação – L.A.I.) na política de transparência e no acesso social ao *website* do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Como metodologia, foi realizada uma pesquisa descritiva, de lógica dedutiva, abordagem qualitativa, classificada como bibliográfica e documental, a partir das informações evidenciadas no *website* do TCE-CE. Para tanto, foi usado um roteiro de observação adaptado (FRANCO; MARCHEZAN; LANGENEGGER, 2018), em forma de *check-list*, cujos critérios são baseados na L.A.I., aplicado nas consultas ao sítio do TCE-CE.

O resultado da pesquisa apontou que o TCE-CE cumpre parcialmente as exigências da L.A.I., uma vez que foram constatadas falhas na divulgação de informações do portal eletrônico. Com efeito, tornam-se necessárias medidas que ajustem essas deficiências às regras da Lei de Acesso à Informação, de modo a viabilizar o controle social, favorecer a gestão participativa e contribuir para a melhoria da gestão pública.

Palavras-chave: Acesso. Informação. Transparência. Gestão Pública. TCE-CE.



ABSTRACT

The present work has as its theme the work of dissemination and access to the information disclosed by the Court of Audit of the State of Ceará (TCE-CE). The purpose of this publication is the analysis of Law no. 12.257 / 2011 (Policy on Access to Information - L.A.I.) in the policy of transparency and access to the website of the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE-CE). As a methodology, a descriptive description was carried out, from deductive logic, to the qualitative approach, classification as bibliographic and documentary, based on the information evidenced on the TCE-CE website. To do so, an adapted observation script (FRANCO; MARCHEZAN; LANGENEGGER, 2018) was used, having been revised and updated on the subject of TCE-CE. The result of the research that the TCE-CE fulfills as requirements of the publication of a communication of failures in the disclosure of

information of the electronic portal. In fact, they become the measures that facilitate the social control of the Law on Access to Information, so as to enable social control, favor participatory management and contribute to the improvement of public management.

Keywords: Access. Information. Transparency. Public administration. TCE-CE.



1 INTRODUÇÃO	6	2
REFERENCIAL TEÓRICO	8	2.1 A
Administração Pública	8	2.2 Os
Tribunais de Contas.....	8	2.3 A
transparência na gestão pública.....	9	2.4 O
combate à corrupção.....	11	2.5 O
controle social.....	12	3
METODOLOGIA.....	14	4
RESULTADOS E DISCUSSÕES	16	4.1
Aspectos transversais.....	16	4.1.1
<i>Acessibilidade</i>	16	4.1.2
<i>Dados abertos</i>	16	4.2
Transparência ativa	17	4.2.1
<i>Acesso às informações de atividades-meio</i>	17	4.2.1.1
Informações institucionais.....	17	4.2.1.2
FAQ - dúvidas frequentes.....	18	4.2.1.3
Informações financeiras.....	18	4.2.1.4
Ações e programas.....	20	4.2.1.5
Controle disciplinar	20	4.2.2
<i>Acesso às informações de atividades-fim</i>	20	4.2.2.1
Consulta processual.....	21	4.2.2.2
Jurisprudência.....	21	4.3
Transparência passiva	21	4.3.1
<i>Serviço de Acesso ao Cidadão (S.I.C.)</i>	22	4.3.2
<i>Documentos classificados</i>	22	5

CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS.....	27
ANEXO A: CRITÉRIOS PARA OBSERVAÇÃO DO <i>SITE</i> DO TCE-CE	30

1 INTRODUÇÃO

O acesso social e democrático à informação pública proporciona aos cidadãos fiscalizar a gestão pública e, assim, contribuir para a gestão participativa, de modo a, conjuntamente, elaborar meios que transformem os dados públicos divulgados em algo positivo para a coletividade.

Por meio de uma política de incentivo à transparência, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), cada vez mais, tem colaborado com o controle social, notadamente via acesso fácil e em tempo real às informações por ele difundidas eletronicamente, servindo, assim, de canal de interação com a população.

Nesse contexto, atento aos empenhos da Corte de Contas do Ceará em levar aos cidadãos o conhecimento, através da *internet*, sobre as prestações de contas de gestores de órgãos públicos, a exemplo das Câmaras e Prefeituras Municipais, advém a importância da Lei nº 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação – L.A.I.), que regulamenta o direito de acesso a informações, tendo como objetivos o desenvolvimento de uma cultura de transparência e o controle social da administração pública.

Nesse contexto, em que a transparência na gestão pública tem galgado notoriedade pelo crescente uso da *internet* pelos cidadãos, o presente trabalho busca investigar o estágio em que se encontra a política de transparência do TCE-CE, fazendo, para tal, uma análise do principal meio de divulgação das informações do Tribunal – seu portal eletrônico – com as disposições da Lei de Acesso à Informação.

Sendo assim, no decorrer deste trabalho, busca-se responder o seguinte questionamento: Qual a situação do cumprimento, à luz da Lei de Acesso à Informação, da transparência pública e do acesso cidadão ao *website* do Tribunal de Contas do Estado do Ceará?

A escolha desse tema deu-se após conhecimento do pesquisador da política de transparência das informações do TCE-CE, que, unida ao acesso prévio ao portal eletrônico institucional da Corte, levou à constatação de que nem todas as ferramentas de transparência e acesso público funcionavam devidamente.

Assim, o presente estudo partiu da hipótese de que, apesar do incentivo à

transparência pública nas atividades do Tribunal, existem falhas no funcionamento das ferramentas de acesso cidadão, as quais merecem ser investigadas à luz da L.A.I.

A justificativa para o desenvolvimento deste trabalho consiste em ser atual, polêmico e ainda pouco explorado na academia. O assunto merece ser aprofundado, dada a

7

sua importância para a sua sociedade, daí porque, mais do que uma exigência legal, a transparência da gestão pública e o acesso cidadão às informações públicas devem ser, cada vez mais, aperfeiçoados, de modo a despertar interesse, bem como de facilitar a compreensão das publicações pelos cidadãos. Esta pesquisa contribui com a discussão, provocando reflexões, respondendo indagações, enfim, traçando considerações relevantes sobre o tema.

Tem-se então como objetivo geral analisar o cumprimento da L.A.I. na política de transparência e no acesso social ao *website* Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Através do estudo dos instrumentos públicos de divulgação das informações do Tribunal, especialmente seu portal eletrônico, bem como dos dados por ele publicados, realizou-se uma avaliação das suas práticas de viabilização do acesso cidadão eletrônico, tendo como base um *checklist* adaptado de Franco, Marchezan e Langenegger (2018).

Isso posto, este trabalho busca, sobretudo, levantar discussão sobre o uso da transparência na gestão pública pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e o acesso democrático como controle social. Isso contribuirá para o fortalecimento dessa matéria, que, por ser recente e repleta de polêmicas, carece de aprofundamento.

O presente trabalho divide-se em quatro capítulos. Após esta Introdução, no segundo capítulo, trata-se do Referencial Teórico. Em seguida, no terceiro, aborda-se a Metodologia Científica empregada à pesquisa. No quarto, por sua vez, analisam-se os Dados Coletados. No quinto e último capítulo, expõe-se a Conclusão do estudo.

8

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de embasar o desenvolvimento do estudo em voga, convém evidenciar aqui a contribuição dos estudiosos para a matéria de pesquisa, que trata, primordialmente, da transparência na gestão pública e do controle social.

2.1 A Administração Pública

A administração pública comumente é entendida como atividade administrativa ou

máquina administrativa. Segundo Paludo (2013), em sentido amplo, representa o conjunto de tomada de decisões, estrutura administrativa e execuções de decisões pelo governo, portanto refere-se ao governo e à administração; em sentido estrito, implica funções administrativas de execução dos programas do governo, prestação de serviços e outras atividades, ou seja, é atinente à administração pública livre da ideia de governo.

A evolução histórica da administração pública brasileira perpassa por três modelos: a administração pública patrimonialista, caracterizada pela confusão entre a coisa pública com as posses dos nobres; a burocrática, marcada pela legalidade, profissionalização, meritocracia, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e pelo funcionalismo; e a gerencial, referenciada pelo fornecimento de mais serviços públicos, de melhor qualidade e de menor custo pelo governo (BARROS, 2017).

Embora se sucedam no tempo, nenhum desses modelos foi inteiramente abandonado. Por outro lado, merece destaque a administração pública gerencial, em cujo modelo há preocupação com o atingimento de resultados, a transparência, a prestação de contas e a divulgação de resultados ao cidadão.

Assim, nesse contexto de controle e cobrança de resultados, convém discutir sobre as Cortes de Contas, que se fortaleceram com o advento da Constituição Federal de 1.988.

2.2 Os Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do poder legislativo, responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos da administração pública brasileira direta e indireta (SIQUEIRA, 2017). Além da função fiscalizatória, os Tribunais de Contas são responsáveis pelos

9

juízos anuais das prestações de contas dos administradores públicos, podendo aplicar sanções, nos casos de ilegalidades nas prestações destas. Assim, atuam em favor dos valores do Estado democrático, promovendo a exatidão na gestão dos recursos públicos (FARIA, 2013).

Em que pesem as competências ordinárias, é comum que as cortes de contas desenvolvam ações que as aproximam dos administrados. Para isso, desenvolvem ferramentas que, além de atuarem em prol do órgão, viabilizam o acesso e a compreensão das informações públicas pelos cidadãos, permitindo assim o exercício do controle social (MUNIZ JUNIOR; LIMA, 2010).

Quanto a isso, assevera Faria (2013, p. 53) que, ao aproximar o cidadão do controle das contas públicas, permite “imiscuir-se nos negócios do Estado, não só no momento das eleições, mas também nos momentos e espaços de fiscalização e avaliação dos atos considerados ilegítimos, ilegais ou antieconômicos, mediante, principalmente, o instituto da denúncia”.

No Brasil, as Cortes de Contas são compostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU); pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (T.C.E.s e TCDF); e pelos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (T.C.E. Ceará), que foi unificado após a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM Ceará), no ano 2017, é regulamentado pela Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1.989, e atua auxiliando o poder legislativo do Ceará, na fiscalização do erário público, em todos os poderes do Estado, inclusive a administração direta e indireta (CEARÁ, 2018).

Isso posto, apesar da intensa atuação desses Tribunais no exercício da fiscalização das contas públicas, tem ganhado relevo a discussão sobre a necessidade de facilitar o entendimento dos cidadãos das informações publicadas pelas cortes. Daí emerge a importância da transparência pública como instrumento promotor do acesso social.

2.3 A transparência na gestão pública

A transparência é um meio eficiente que possibilita aos cidadãos participarem da gestão pública, uma vez que, por meio dela, podem acompanhar as informações que lhes interessam, bem como averiguar indícios de corrupção.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1.988, em seu artigo 37, prevê, entre os seus princípios, o da publicidade, como se confere adiante: “A administração pública direta e

10

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 (...)”.

Vale ressaltar que o conceito de transparência é mais amplo do que o conceito de publicidade (GALLON et al., 2011), uma vez que, mais do que divulgar, é necessário um esforço efetivo de comunicar, fazer as informações serem compreensíveis a todos os administrados, de modo a tornarem-se relevantes, confiáveis e tempestivas (PLATT NETO et al., 2007).

Além disso, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – L.R.F.) dispõe, em seu texto, um capítulo sobre a transparência, o controle e a fiscalização, significando mais um recurso legal que possibilita ao cidadão avaliar, por meio da transparência, os atos da gestão pública.

A transparência na gestão pública perfaz-se também com o auxílio da informatização. Nas duas últimas décadas, verificou-se o desenvolvimento do “governo eletrônico”, que é a disponibilização de informações e serviços públicos em *sites* na *internet*, contando, para isso, com os meios eletrônicos e digitais (computadores, *tablets*, *smartsphones* etc.).

Quanto a isso, destaca-se importante alteração da L.R.F., através da Lei Complementar nº 131/2009, a qual passou a prever que as informações atinentes à execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem constar na *internet*, além de prever algumas alterações, modificou o parágrafo único do Art. 48, II, passando a constar o seguinte:

Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e **acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações** pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (grifou-se);
- 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.

Ademais, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – L.A.I.), que garante o acesso e estabelece as restrições de acesso público às informações no âmbito da administração pública, é outro marco relacionado à adoção de práticas de transparências públicas no Brasil.

Com a garantia do acesso efetivo à informação, o usuário do serviço público passa

11

a exercer a cidadania, no exercício de direito e deveres com o Estado, inclusive de cobrar esclarecimentos sobre o uso da coisa pública. Com efeito, advém a necessidade de o gestor prestar contas, bem como de mostrar resultados da sua atuação, uma vez, que na ausência dessas, pode ser responsabilizado.

Sendo assim, emerge a importância da *accountability*, que, de acordo com Pinho e Sacramento (2009, p. 1.348), é “a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

Tendo em vista a participação popular, via acesso democrático do cidadão às informações públicas, bem como o dever de prestação de contas do gestor, relevante torna-se ainda o uso da transparência pública contra a corrupção, notadamente no Brasil, onde referida prática ilícita é corriqueira na administração pública.

2.4 O combate à corrupção

Segundo acepção de Klitgaard (1994), corrupção é o ato que se desvia dos deveres de uma função pública, em proveito de interesses privados, motivados por razão pecuniária ou questão de status. Quanto a isso, acrescenta-se que o proveito pode ser para si ou para outrem e dá-se em desacordo com uma norma ou princípio administrativo.

Como resultado dos escândalos políticos veiculados na mídia, a corrupção tornou-se um dos temas mais preocupantes da sociedade brasileira nos últimos anos. Tal fato pode ser ilustrado pelo *Corruption Perceptions Index* 2017, divulgado em 21/01/2017, que é o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da *Transparency International (TI)*, medido a partir de percepções de empresários e analistas quanto ao nível de corrupção existente em um país, em cuja avaliação o Brasil ficou em 79º lugar, entre os 171 países analisados e obteve nota 48, em uma escala de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto) (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018).

Como resultados negativos da corrupção, de acordo com um estudo publicado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Fiesp (2006), tem-se os seguintes: desestimula o investimento privado, ao funcionar como imposto; afeta negativamente a competitividade do país, ao elevar o custo do investimento produtivo; reduz a produtividade do investimento público; prejudica a eficiência da administração pública; diminui a efetividade do gasto social, gera uma perda da arrecadação tributária e leva a uma má alocação de recursos e pessoas na economia.

12

Nesse contexto, importante o que destaca Corbari (2018): o aumento do “controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e a busca de maior transparência são questões imprescindíveis para a construção da cidadania, além de estarem vinculadas à necessidade de enfrentar a corrupção na esfera pública”.

Nesse íterim, Klitgaard (1994) dispõe que os agentes públicos, os empresários e os cidadãos praticam a corrupção quando incentivados, ou seja, quando o benefício auferido com a prática ilícita é maior do que a possibilidade de ser descoberto e punido. Desse modo, o

referido autor alerta que corrobora com a corrupção o comportamento ético-moral da sociedade, visto que os costumes dos cidadãos são relevantes para a regulação do comportamento contrário à prática ilícita.

Diante disso, torna-se necessário, portanto, a consolidação do controle social como premissa básica da democracia, bem como uma eficaz transparência e *accountability* na gestão pública.

2.5 O controle social

O controle social, o qual pode ser entendido como a participação da sociedade no controle e na gestão das políticas públicas, encontra amparo na Constituição Federal de 1.988, parágrafo único do artigo 1º, que determina: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 2018).

Além da Constituição Cidadão (CF/1.988), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) representam marcos legais do controle social, posto que garantem ao cidadão a função de fiscal da atuação do poder público.

Segundo Pereira (1988), há três formas de controle no âmbito da gestão pública: o sistema legal, representado pelo Estado; o sistema econômico, representado pelo mercado; e os grupos sociais, representados pela sociedade civil, sendo este tipo de controle o qual aqui se destaca.

Braga (2011, p. 53), por sua vez, aduz que “o controle social tem função política, dado em razão da participação da sociedade civil; jurídica, vista como meio de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos legais da gestão pública; e social, em virtude do exercício dos direitos sociais dos cidadãos”.

Nesse contexto, a participação social, como meio de instrumento de controle do

13

Estado pela sociedade, é compreendida como “controle social e político, portanto, cabível também salientar que se manifesta através da democracia participativa, representativa e direta” (TEIXEIRA, 2001, p. 38).

Convém ainda relevar que o modelo atual de uma administração do tipo gerencial, aliada à evolução tecnológica, proporcionou melhores condições de controle social das ações governamentais. Com efeito, o cidadão pode participar da gestão pública monitorando,

fiscalizando e controlando a atuação gestora.

Ainda assim, para efetivar o exercício do controle social, é preciso que haja conscientização dos direitos sociais, bem como mobilização da sociedade e desejo de contribuir, sendo fundamental, para isso, que cada administrado acompanhe e fiscalize continuamente a situação das contas públicas.

14

3 METODOLOGIA

A pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos, como descritiva (GIL, 2007), uma vez que o pesquisador descreve e analisa as informações publicadas no portal eletrônico do Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE), com base na Lei de Acesso à Informação (L.A.I.), Lei nº 12.257/2011.

O presente estudo é dedutivo, quanto à lógica de pesquisa, pressupondo-se que, apesar das publicações do TCE-CE atenderem às exigências mínimas da citada Lei, existem falhas em seu cumprimento (BASTOS, 2008).

Na coleta de dados, usaram-se dados secundários, livremente à disposição dos cidadãos, obtidos mediante observação do sítio eletrônico do TCE-CE. Quanto à abordagem ou natureza da pesquisa, é de cunho qualitativo, posto que a investigação do atendimento das informações públicas do TCE-CE, virtualmente divulgadas, à L.A.I. foi realizada pelo pesquisador, sem o uso de técnicas estatísticas, consistindo assim em uma análise subjetiva (RAUPP; BEUREN, 2003).

Acerca do resultado da pesquisa, é do tipo aplicada, visto que, a partir do objetivo selecionado, busca-se a produção de conhecimentos para a solução de um problema, que, no caso, é a adequação mínima das publicações virtuais do TCE-CE à L.A.I. (ZANELLA, 2012).

A respeito dos procedimentos técnicos, a pesquisa é do tipo bibliográfica e documental. Sobre isso, Marconi e Lakatos (2010, p. 166) aduzem o seguinte:

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação oral: rádio, gravações em fita magnética e audiovisual: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

Com efeito, diz-se que a pesquisa bibliográfica proporciona ao pesquisador aprofundar o conteúdo, bem como analisar várias abordagens de um problema, rumo à futura análise dos dados.

Nesse contexto, foi realizada uma busca por materiais bibliográficos, visando conhecer a produção científica sobre o TCE-CE, a transparência na gestão pública, o controle social e a L.A.I.

No ensejo, foram realizadas buscas de artigos, monografias, dissertações, leis e normas infralegais no *site* Google e no *site* institucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

15

Para tal, foram usadas as seguintes expressões: transparência, gestão pública, controle social e Lei de Acesso à Informação. O levantamento foi realizado em fevereiro de 2018, sendo consideradas as publicações entre o período 1994 e 2018.

Em seguida, passou-se a observar o portal eletrônico do TCE-CE, com fim de analisar a transparência desse órgão, e o enquadramento das informações de acesso público, disponíveis a qualquer cidadão, à L.A.I. Esse procedimento foi realizado entre 12 e 23 de março de 2018.

Assim, foi elaborado um roteiro de observação (Anexo A, adaptado à estrutura do TCE-CE), em forma de *check-list*, cujos critérios de análise tem por base a L.A.I. Tomou-se como referência da observação o roteiro da pesquisa elaborada pela *InternetLab*, que teve como objeto de estudo o acesso cidadão ao Tribunal de Justiça de São Paulo (FRANCO; MARCHEZAN; LANGENEGGER, 2018).

Para análise da transparência do mencionado Tribunal, esta pesquisa foi dividida em dois grupos: transparência ativa e transparência passiva, divisão que tem por base a previsão da L.A.I., como se confere adiante.

A transparência ativa consiste no dever da administração pública de “promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso” das informações públicas por ela publicadas (Art. 8^a, L.A.I.). A transparência passiva, de modo diverso, é o direito do cidadão de requerer acesso à informação do órgão público (Art. 10, L.A.I.).

Assim como o trabalho de Franco, Marchezan e Langenegger (2018), os aspectos de avaliação da transparência ativa do Tribunal foram subdivididos em: informações correlacionadas aos objetivos institucionais (atividades-fim) e informações atinentes às atividades responsáveis por viabilizar o seu funcionamento e a sua estruturação.

A seleção do estudo do T.C.E. Ceará deu-se após o conhecimento do pesquisador dos projetos do TCE-CE voltados para a transparência pública e o acesso à informação, a exemplo do Projeto Transparência na Gestão Pública, Programa Agente de Controle, Programa Visita Cidadã Guiada, Aplicativo Controle Cidadão, Qualificações Internas e Externas, além dos

instrumentos Portal Transparência e Ouvidoria (BARROS, 2017).

Cabe informar que, a partir do acesso prévio ao portal do Tribunal, pelo pesquisador, viu-se que nem todas as ferramentas dele funcionavam conforme disposições da L.A.I., daí o desejo de investigação quanto ao devido funcionamento da transparência e do acesso cidadão ao *website* da entidade.

16

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Uma vez estabelecidos os métodos da pesquisa, evidenciam-se aqui os resultados alcançados com a análise do acesso cidadão – viabilizados pela transparência da informação pública – ao portal eletrônico do Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE), no mês de março de 2018.

4.1 Aspectos transversais

Preliminarmente, convém destacar a importância conferida pela Lei nº 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação – L.A.I.) à acessibilidade das pessoas com deficiência, bem como esclarecer o que são dados abertos, visto que a referida lei apresenta lacuna quanto a isso.

4.1.1 Acessibilidade

A acessibilidade ao portal eletrônico do Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE) para a pessoa com deficiência é tratada na página gerada pelo *link* “Acessibilidade do Site”, que se encontra na aba superior da página inicial, denominada “Cidadão”.

Em que pese a exigência do Art. 8º, §3º, VIII, da L.A.I., de garantir acessibilidade aos deficientes, o *site* do TCE-CE dispõe apenas de ferramentas de acessibilidade de pessoas com deficiência visual, com as opções de aumentar o texto, mudar sua cor ou a cor de fundo de página. Por outro lado, informa que “outros instrumentos para garantir um maior acesso às informações ainda serão implementados até o final deste ano” (TCE-CE, 2018).

4.1.2 Dados abertos

Apesar de a L.A.I. (Art. 8º, §3º, III) prever que as informações devem ser

disponibilizadas em formato aberto, não o define, restando assim uma lacuna. Contudo, ele pode ser entendido como o formato que favorece a transparência, posto que livremente usado, reutilizado e redistribuído, sem qualquer restrição de licença (OPEN DATA HANBOOK, 2018). Quanto a isso, Franco, Marchezan e Langenegger (2018), asseveram o seguinte:

O conceito de dados abertos vem sendo desenvolvido por indivíduos e organizações que não somente pleiteiam a abertura de dados para favorecer a transparência no sentido de dar acesso às informações, como também para

17

que elas possam ser reutilizadas, redistribuídas, combinadas com outras, sem qualquer limite ou discricção contra pessoas ou grupos. A ideia é que a sociedade possa produzir análise a partir dos dados brutos, além de confiar nas análises produzidas pelos órgãos que disponibilizam os dados.

É bem verdade que a definição de dados abertos é controversa, contudo, é importante esclarecer que, para a construção do presente estudo, considerou-se a definição acima, posto que, para a análise dos resultados, tomou-se como referência a pesquisa dos autores retromencionados.

4.2 Transparência ativa

A classificação da transparência ativa, como disposto na L.A.I. (Art. 8º), versa sobre as informações públicas dispostas espontaneamente pelo TCE-CE, ou seja, independente de requerimentos, em local de fácil acesso.

4.2.1 Acesso às informações de atividades-meio

As informações atinentes às atividades-meio referem-se àquelas que tem por fim o funcionamento e a estruturação do TCE-CE, como se confere adiante.

4.2.1.1 Informações institucionais

Na página inicial do Tribunal, existe uma aba, denominada “Institucional”, onde constam *links*, os quais direcionam a informações atinentes à “Apresentação”, ao “Histórico”, à “História”, à “Identidade Organizacional”, à “Composição Atual”, à “Estrutura Organizacional”, à “Palavra do Presidente”, à “Coletânea”, à “Lei Orgânica”, ao “Regimento Interno”, ao “Organograma”, ao “Planejamento Estratégico 2016-2020” e aos “Concursos” do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Sendo assim, há, no portal eletrônico do TCE-CE, disponibilização de

informações sobre “registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público”, atendendo ao que preceitua o Art. 8º, §1º, I, da L.A.I.

Ressalta-se ainda que, na seção inferior da página inicial do sítio eletrônico, constam informações sobre o endereço, número do contato telefônico e horário de funcionamento do Tribunal.

18

É preciso destacar que a maioria das informações é disponível em formato web *HTML*, na própria página do portal eletrônico, porém, em alguns casos, como as informações sobre o “Organograma”, em formato *pdf* (legível por máquinas, porém fechado).

Acerca da disponibilização das informações em formato *pdf*, Franco, Marchezan e Langenegger (2018) estabelecem o seguinte:

O formato *pdf*, embora na maioria das vezes seja muito bem compreendido por pessoa, é lido por máquinas apenas como uma imagem, impossibilitando ou dificultando o tratamento dos dados nele contidos. O uso deste tipo de formato de documento aponta para o descumprimento da LAI (art. 8º, §3º, III), que impõe o uso de formatos de documentos legíveis por máquina (...).

Desse modo, não é atendido um requisito da L.A.I., qual seja, o de disponibilizar informações em formatos abertos (Art. 8ª, §3º, III), os quais permitam a possibilidade de usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los.

4.2.1.2 FAQ - dúvidas frequentes

Consistindo em mais uma exigência da L.A.I. (Art.8ª, §1º, VI), é preciso que haja, no portal eletrônico do Tribunal, divulgação das perguntas mais frequentes, feitas pelos cidadãos.

No sítio do TCE-CE, em sua página inicial, na aba superior “Cidadão”, existe um *link* que conduz o usuário às 22 perguntas mais frequentes, que tratam majoritariamente de assuntos correlatos ao Tribunal.

Além disso, acessando o “Portal da Transparência” do TCE-CE, cujo *link* encontra-se disponível na página inicial do *website*, há, na parte inferior, *link* que remete às perguntas frequentes (total de oito), cujo conteúdo versa sobre a transparência.

Existe, ainda, no campo da “Ouvidoria” (aba superior da página inicial do Portal), um *link* que dirige o interessado às 22 perguntas frequentes sobre tal unidade. Desse modo, bem se vê que o sítio eletrônico do Tribunal respeita o quesito legal da publicação das perguntas mais frequentes, contudo, nota-se que elas se encontram em páginas diferentes, de

modo separado, o que pode dificultar o acesso. A título de sugestão, entende-se que elas poderiam ser apresentadas em uma única página, dispostas em destaque, de modo a facilitar o acesso aos cidadãos.

4.2.1.3 Informações financeiras

19

Disponíveis no Portal da Transparência do TCE-CE (*link* na página inicial do *site* do Tribunal), as informações financeiras (definidas pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2011, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), atendendo à exigência da L.A.I. (Art. 8º, §1º, II, III, IV), podem ser acessadas através das seguintes abas: “Orçamento” (*hyperlinks* “Plano Plurianual”, “Orçamentos Anuais” e “Gestão Fiscal”), “Receitas”, “Despesas” (*hyperlinks* “Execução Orçamentária”, “Execução Orçamentária por Tipo”, “Execução por Área”, “Execução por Favorecimento”, “Comparativo Anual”, “Comparativo Anual por Área e Subárea”), “Licitações”, “Contratos e Convênios” (Contratos, Convênios, Atas e Adesões à Atas RP), “Pessoal” (*hyperlinks* “Quantitativo por Cargo”, “Informações Funcionais”, “Remuneração”, “Diárias”, “Estrutura Remuneratória”, “Plano de Cargos e Carreiras”).

Nota-se que, de modo geral, as informações financeiras constam no sítio do Tribunal, dispostas organizadamente, separadas por abas, sendo possível ainda buscar informações detalhadas em filtros de pesquisa dentro de cada uma delas. Além disso, há explicação para cada uma das informações financeiras, o que facilita o acesso do cidadão leigo.

Por outro lado, as informações são dispostas em formato fechado, do tipo *pdf* (lido por máquinas como imagem, inviabilizando o tratamento dos dados nele contidos), o que contraria a L.A.I. (Art. 8º, §3º, III), a qual prevê a necessidade de divulgação de informações em formato aberto e legível por máquina, uma vez que permite o manejo da informação pelo cidadão, de modo a contribuir para a fiscalização e o aprimoramento da gestão do órgão público.

As informações atinentes aos Recursos Humanos merecem destaque, dada a sua complexidade, uma vez que tratam das remunerações, diárias, estruturas remuneratórias, relações de empregados, bem como de membros da Corte etc.

Para isso, o TCE-CE dispõe de uma aba, denominada “Pessoal”, no seu Portal da Transparência, onde se encontram os seguintes *links*: “Quantitativos por Cargo”, “Informações Funcionais”, “Remuneração”, “Diárias”, “Estrutura Remuneratória” e “Plano de Cargos e Carreiras”.

Tais informações são publicadas em formatos não padronizados, vez que ora se apresentam em formato *pdf*, *HTML*, *csv* ou *xls*, contrariando o Art. 8^a, §3^o, III, da L.A.I. Seria necessário que elas obedecessem a um formato único, sendo este aberto, legível por máquina e não-proprietário.

20

4.2.1.4 Ações e programas

A L.A.I. determina, em seu Art. 8^o, §1^o, V, que devem ser fornecidos dados completos para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do órgão público. Em que pese a existência de informações esparsas de projetos, a exemplo das divulgadas em destaque na página inicial, seja nos *banners* que rolam anúncios, seja na sessão de notícias, bem como da divulgação das obras do órgão (página inicial do Portal da Transparência, na aba ‘Consultas Gerais’), verifica-se que não existe, no *website* do TCE-CE, página específica para divulgação desses eventos.

4.2.1.5 Controle disciplinar

O controle disciplinar, no âmbito da L.A.I. (Art. 8^o), remete à disponibilização, pelo órgão público, de tornarem públicas informações sobre os procedimentos disciplinares dos seus servidores.

Acessando o banco de dados de jurisprudência (*link* na página inicial do *site* do TCE-CE), bem se vê que não há filtro (busca por “processo administrativo disciplinar”) sobre classe processual que gere a localização dos inteiros teores dos acórdãos dos processos administrativos julgados pela Corte.

Existe ainda na página inicial do sítio do Tribunal *link* que direciona ao campo da Corregedoria, órgão competente pelo controle organizacional e disciplinar, onde encontram-se diversas informações sobre os trabalhos desse órgão (legislação, serviços, notícias, contato, campanhas etc.), contudo nele não há sistema eletrônico de busca e acompanhamento dos processos da Corregedoria disponíveis.

É bem verdade que há opção, no sítio eletrônico (página inicial, campo “Cidadão” e “Jurisdicionado”), de busca às publicações de atos nos diários oficiais e de sessões, pautas e atas, contudo isso não supre as faltas retrocitadas.

4.2.2 Acesso às informações de atividades-fim

Às informações provenientes das atividades judicantes do TCE-CE convencionou-se denominá-las de atividades-fim, tais como as que seguem.

21

4.2.2.1 Consulta processual

A consulta aos processos do TCE-CE (Art. 8º, §3º, da L.A.I.) são feitas mediante o acesso ao campo “Cidadão”, na página inicial do *site*, podendo ser realizada por número do processo, número do protocolo ou número SPU-ViPROC. A opção “Consulta Avançada” é feita ainda mediante o preenchimento de dados como “Interessado”, “Assunto”, “Datas de Início e Final”, “Entidade”, “Espécie” e “Situação”.

Além disso, é possível cadastrar processos para acompanhamento por meio do “Sistema *Push*”, o qual permite que as movimentações processuais sejam enviadas para o *e mail* do interessado. Ainda assim, no campo “Cidadão” é permitida a emissão de certidões negativas, a pessoas físicas, de contas julgadas irregulares.

O histórico e a movimentação dos processos são dispostos virtualmente, em formato *web HTML*, sendo os atos do processo e os documentos a eles pertencentes dispostos em *pdf*, portanto em formato fechado, o que contraria o Art. 8º, §3º, III, da L.A.I. Ainda assim, a integralidade do processo não é publicada para o cidadão.

4.2.2.2 Jurisprudência

A divulgação das decisões proferidas pelo TCE-CE (Art. 8º, §3º, da L.A.I.) é realizada por meio da ferramenta “Jurisprudência”, facilmente identificada na página eletrônica inicial do Tribunal. Nela a pesquisa pode ser feita de dois modos: “Palavra-Chave por Documento”, onde se preenche o critério de consulta, o tipo da categoria, o período da geração do documento e o tipo de documento; ou “Consulta Textual”, na qual são selecionados o texto, o tipo da categoria do processo, o tipo do período, a entidade e a espécie.

Por meio dessas ferramentas, o acesso é organizado e facilitado, embora a ausência de instruções na página de busca dificulte o entendimento do cidadão comum. Fora isso, as decisões são dispostas em formato *pdf*, tipo de formato fechado, o que contraria a L.A.I., em seu Art. 8º, §3º, III.

4.3 Transparência passiva

A transparência passiva, segundo a L.A.I. (Art. 10), é a que possibilita ao cidadão provocar o órgão público para a obtenção de informações, dispensando-se, para tanto, motivações.

22

4.3.1 Serviço de Acesso ao Cidadão (S.I.C.)

A criação do Serviço de Acesso ao Cidadão (S.I.C.), ferramenta que visa atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolar pedido de acesso à informação, é mais uma exigência da L.A.I. (Art. 9º).

Foi criada ainda a Ouvidoria, órgão responsável pelo elo entre o cidadão e o Tribunal, para onde podem ser direcionados pedidos de informações.

A ferramenta S.I.C. consta no Portal da Transparência do TCE-CE (*link* na página inicial), no canto inferior. Para acessá-la, o cidadão deve preencher um formulário, no qual deve selecionar o assunto; o relacionamento com o Tribunal; dizer se é sigiloso; preencher os dados pessoais, como nome, *e-mail* e telefone; redigir a mensagem; selecionar o setor do TCE-CE ao qual se destina; selecionar o órgão jurisdicionado de origem e, caso queira, anexar arquivos.

Após isso, o cidadão recebe uma mensagem, via *e-mail*, com o número do protocolo de atendimento, enviado pela Ouvidoria. Através do protocolo, o requerente pode consultar *on-line* a tramitação do procedimento de resposta ao seu pedido, no campo “Consulta ao Protocolo”, disponível na aba “Ouvidoria”, existente na página inicial do *website*.

Embora cumpram a previsão legal, é preciso destacar que não há espaço, no S.I.C., para interposição de recursos contra as respostas apresentadas pelo Tribunal, contrariamente à previsão dos Arts. 15 e ss. da L.A.I.

4.3.2 Documentos classificados

Considerando que há informações que não podem ser publicadas, como no caso de informações pessoais (Art. 31, L.A.I.), de informações consideradas imprescindíveis à segurança nacional ou que possam causar graves consequências (Art. 23, L.A.I.), elas devem ser classificadas (Art. 30, da L.A.I.), atendendo a um grau de sigilo.

Quanto a isso, mesmo após várias tentativas empreendidas no sítio eletrônico do TCE-CE, não foram encontrados arquivos, documentos ou tabelas de classificação pela qualidade das informações ou de justificação para o sigilo. Destaque-se, ainda, que não consta referida informação nem mesmo no campo do Serviço de Acesso ao Cidadão (S.I.C.). Tabela1-Resumo dos resultados

23

INFORMAÇÕES DO TCE-CE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (L.A.I.)

Transparência ativa

Acesso às informações de atividades-meio

Informações institucionais Cumprimento parcial

FAQ - dúvidas frequentes Cumprimento integral

Informações financeiras Cumprimento parcial

Ações e programas Descumprimento

Controle disciplinar Descumprimento

Acesso às informações de atividades-fim

Consulta processual Cumprimento parcial

Jurisprudência Cumprimento parcial

Transparência passiva

Serviço de Acesso ao Cidadão (S.I.C.) Cumprimento integral *Documentos classificados* Descumprimento

Fonte: Elaborada pelo autor.

Da análise dos resultados aqui expostos verifica-se, de modo sucinto, que, quanto à transparência ativa, as principais deficiências encontram-se no aspecto da divulgação espontânea de informações, notadamente, quanto à ausência de divulgação dos processos administrativos disciplinares, bem como pela inexistência de uma página específica de divulgação das ações, dos programas e projetos do Tribunal.

Quanto às demais falhas da transparência ativa, consistem na disposição de informações em formato fechado e não-proprietário (*pdf*, por exemplo) ou em formatos diversos (não-unificados), além da dificuldade de acesso gerada pela desorganização de informações que não são postas em destaque ou que são espalhadas em diversas páginas do sítio.

Sobre a transparência passiva, os maiores problemas identificados consistem na falta de opção de interposição de recurso às respostas apresentadas pelo Tribunal, no campo do Serviço de Acesso ao Cidadão (S.I.C.), e na ausência de divulgação de arquivo, documento ou tabela de classificação das informações sigilosas.

A pesquisa empreendida demonstra que a Corte de Contas do Ceará apresenta notáveis falhas no cumprimento da L.A.I., o que aponta uma problemática na política de transparência do Tribunal, contudo, dados os esforços de aproximação com a sociedade, intensifica-se a possibilidade de que, com o tempo, seja ela cada vez mais aprimorada.

5 CONCLUSÃO

A temática sobre a transparência na gestão pública e o controle social ganharam relevo, no Brasil, com o surgimento da Constituição Federal de 1988, bem como com a promulgação de leis que passaram a tratar dessas matérias, a exemplo da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – L.R.F.) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – L.A.I.).

Nesse contexto em que a administração pública busca se aproximar da sociedade, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) realiza uma política de transparência, visando apoiar a mobilização nacional, de modo a facilitar aos cidadãos a fiscalização das gestões públicas.

Para isso, implementou a Corte vários projetos de incentivo à transparência pública (BARROS, 2017), fazendo uso de ferramentas de acesso fácil ao cidadão, tal como o seu portal eletrônico, onde são publicadas informações de interesse social.

Com isso, adveio o interesse do pesquisador de estudar o acesso social ao Tribunal, partindo-se da hipótese (após prévio acesso *on-line* ao sítio eletrônico da Corte) de que o acesso às informações divulgadas (segundo a L.A.I.) é falho.

Sendo assim, a pesquisa teve como objetivo analisar a política de transparência e o controle social no âmbito do TCE-CE, de modo a identificar o cumprimento da L.A.I. nas atividades desenvolvidas pela Corte.

O método usado para a análise do *site* do TCE-CE foi a observação, amparada pelo roteiro anexo (FRANCO; MARCHEZAN; LANGENEGGER, 2018), em forma de *check-list*, adaptado à estrutura desse Tribunal, cujos critérios de análise tem por base a L.A.I. Esse procedimento foi realizado entre 12 e 23 de março de 2018.

Os dados coletados foram divididos em dois grupos de acesso à Corte, os atinentes à transparência ativa (Art. 8^a, L.A.I.), divulgados espontaneamente, sem solicitação, e os referentes à transparência passiva (Art. 10, L.A.I.), fornecidos pela administração pública, via solicitação do interessado.

Após a análise dos resultados, constatou-se, inicialmente, que o *site* garante acessibilidade a pessoas portadoras de deficiência visual, mas, segundo informação do sítio, até o final deste ano, buscará aprimorar maior acesso às informações para portadores de outras deficiências (TCE-CE, 2018).

Quanto ao grupo da transparência ativa, verificou-se que as informações

institucionais (Art. 8º, §1º, I, da L.A.I.) são divulgadas no sítio, contudo existe problema na

25

disposição destas, uma vez que postas apenas em formato fechado (*pdf*, por exemplo), em desobediência ao Art. 8º, §3º, III, da L.A.I.).

Além disso, as perguntas às dúvidas frequentes (Art.8º, §1º, VI, da L.A.I.) aparecem em várias páginas do *site*, porém surgem em páginas separadas e não em destaque, o que dificulta o acesso.

Ressalta-se também que as informações financeiras (Art. 8º, §1º, II, III, IV, da L.A.I.), incluindo as relativas aos recursos humanos, são expostas, de modo organizado, no portal eletrônico, contudo não são fornecidas em formato único e aberto, contrariando assim o Art. 8º, §2º, III, e o Art. 8º, §3º, III, da L.A.I.

Soma-se que os dados completos de programas, ações, projetos e obras do TCE CE (Art. 8º, §1º, V, da L.A.I.) não são fornecidos em página específica do *site*, existindo, apenas, informações esparsas de projetos, a exemplo das divulgadas em destaque na página inicial.

Pondera-se que não há, na ferramenta “Jurisprudência”, filtro de busca para eventuais processos administrativos disciplinares, bem como inexistente, na página da “Corregedoria”, ferramenta de pesquisa para esse tipo de processo, o que contraria a L.A.I., em seu Art. 8º.

Ademais, em que pese haver opção de busca no sítio para os diversos tipos de processos da competência do TCE-CE, como exige o Art. 8º, §3º, da L.A.I., as informações não são dispostas em formato aberto, bem como não há fornecimento de todos os atos (integralidade) dos processos.

Outrossim, a pesquisa jurisprudencial (Art. 8º, §3º, da L.A.I.) às decisões proferidas pelo Tribunal está disponível no *site*, porém são dispostas em formato *pdf*, tipo de formato fechado, o que contraria a L.A.I., em seu Art. 8º, §3º, III.

Acerca do grupo da transparência passiva, averiguou-se que a ferramenta de Serviço de Acesso ao Cidadão (S.I.C.), em atendimento ao Art. 9º, da L.A.I., está disponível adequadamente no portal eletrônico, contudo, ressalva-se que inexistente nela espaço para apresentação de recursos às respostas apresentadas pelo Tribunal, o que contraria os Arts. 15 e ss. da L.A.I..

Ainda assim, a despeito do Art. 30, da L.A.I., inexistente arquivo, documento ou tabela de classificação pela qualidade das informações no sítio eletrônico, tampouco no campo do S.I.C., portanto não se dispõe quanto à divulgação das informações que não podem ser

fornecidas.

Isso posto, de modo geral, conclui-se que as ferramentas dispostas pelo TCE-CE

26

para facilitar o acesso cidadão às informações produzidas, como os relevantes resultados dos julgamentos dos processos de prestações de contas dos gestores públicos, são diversas e atendem parcialmente ao interesse social.

Por outro lado, considerando as falhas aqui apontadas, muitos ajustes devem ser providenciados para que sejam alcançados melhores resultados na divulgação transparente das informações do Tribunal e, assim, seja viabilizado o acesso social e democrático, conforme os estritos ditames da Lei de Acesso à Informação.

Insta destacar, como limitação para a realização desta pesquisa, que a análise do portal eletrônico do TCE-CE foi realizada unicamente segundo os critérios da Lei de Acesso à Informação, restando excluída qualquer abordagem à luz de normas jurídicas estaduais ou internas do Tribunal existentes sobre o acesso cidadão.

Com efeito, sugere-se que as futuras pesquisas possam desenvolver um estudo criterioso do controle social proporcionado pelo *site* do TCE-CE, tendo por fundamento toda a legislação aplicada a essa matéria, incluindo as normas de todas as competências.

Apesar disso, acredita-se que o resultado da pesquisa é relevante, posto que demonstra a necessidade de aprofundar as pesquisas sobre o nível de acesso social às informações públicas divulgadas eletronicamente pelo TCE-CE, de modo a gerar novos testes de hipóteses que a expliquem.

27

REFERÊNCIAS

BARROS, Ana Cristina. A transparência na gestão pública. In: VILLAR, Cliff (Org.). **Curso transparência na gestão pública: controle cidadão**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/T.C.E., 2017. v. 5. p. 68-70.

BASTOS, Núbia Maria Garcia. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. Fortaleza: Nacional, 2008.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos Conselheiros do Fundeb**. Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev.

2018.

_____. **Lei complementar nº 101/2000**. Brasília: 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Lei complementar nº 131/2009**. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 fev. 2018.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará, 1989. Fortaleza: **INESP**, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/Acer/Downloads/Const%202015%20260200%20Atualizada%20emenda%2086.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da Unibrasil**, Curitiba, n. 2, Jan./Jun. 2004. Disponível em: <https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability_e_Controle_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadania.pdf> Acesso em: 16 fev. 2018.

FARIA, N. R. **Tribunal de contas na constituição de 1988: controle social e accountability**. 2013. 186 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

FIESP, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Corrupção: custos econômicos e**

28

propostas de combate. São Paulo, 2006.

FRANCO, Ivan; MARCHEZAN, Jonas Coelho; LANGENEGGER, Natalia. **Acesso à informação no Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo: Associação Internetlab de Pesquisa em Direito e Tecnologia, 2015. Disponível em: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/11/AcessoAInf_TJSP.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2018.

GALLON, A. V. et al. A compreensibilidade dos cidadãos de um município gaúcho acerca dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados nos jornais. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 79-96, jan./abr. 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo. Atlas, 2007.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MUNIZ JUNIOR, J.; LIMA, L. E. M. A sociedade como agente auxiliar do controle externo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. Paineis 5: desburocratização e transparência. **Anais...** Brasília, 2010. p. 1-23. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_5/a_sociedade_como_agente_auxiliar_do_controle_externo.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2017.

OPENDATAHANDBOOK. **Guia de dados abertos**. 2018. Disponível em: <http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/>. Acesso em: 23 mar. 2018.

PALUDO, A. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINHO, José Antonio Gomes de. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, FGV, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

RAUPP, F. M.; BEUREN, Ilse M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 77-97.

PLATT NETO, O.A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. O poder legislativo e a fiscalização do dinheiro público. In: VILLAR, Cliff (Org.). **Curso transparência na gestão pública: controle cidadão**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/T.C.E., 2017. v. 3. p. 36-38.

29

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o globo: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017**. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 02 mar. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

30

ANEXO A: CRITÉRIOS PARA OBSERVAÇÃO DO *SITE* DO TCE-CE (Adaptado de Franco, Marchezan e Langenegger, 2018)

Aspectos transversais:

1. Acessibilidade (Art. 8º, § 3º, VIII, L.A.I.):

a. É garantida a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência?

2. Dados abertos (Art. 8º, § 3º, II, L.A.I.):

a. As informações são divulgadas em formato legível por máquina?

b. As informações são divulgadas em formato não-proprietário?

Transparência ativa:

Acesso às informações de atividades-meio:

3. Informações institucionais (Art. 8º, *caput* e § 1º, I, L.A.I.):

a. Estão disponibilizadas informações sobre a estrutura organizacional do Tribunal (competências, cargos, ocupantes dos principais cargos, base jurídica da estrutura organizacional)?

b. Estão disponibilizados endereços, telefones e horários de atendimento ao público?

c. Há informações específicas e atualizadas sobre os órgãos do Tribunal? d. Normas jurídicas internas são publicadas?

4. FAQ - Dúvidas Frequentes (Art. 8º, § 1º, VI, L.A.I.):

a. Está disponibilizada lista contendo perguntas mais frequentemente endereçadas ao Tribunal e suas respectivas respostas?

b. Há relação entre as perguntas que constam no FAQ e os pedidos de informação feitos pelos cidadãos?

5. Informações financeiras (Art. 8º, § 1º, II, III, IV, L.A.I.):

a. A receita do Tribunal está disponibilizada no *site*? Há clareza sobre suas origens? b. Estão discriminadas as informações sobre recursos físicos, materiais e tecnológicos do Tribunal?

c. Há informação sobre os convênios e demais acordos firmados pelo Tribunal?

d. Estão publicados os processos licitatórios e respectivos contratos firmados?

6. Recursos humanos (Art. 8º, § 1º, III, L.A.I.):

a. Há divulgação da quantidade de funcionários do Tribunal?

b. Os vencimentos de conselheiros e demais servidores estão disponíveis? Há discriminação entre salário-base e demais adicionais?

7. Ações e programas (Arts. 7º, VII, e 8º, § 1º, V, L.A.I.):

- a. O *site* disponibiliza lista dos programas e ações executados pelo TCE-CE? As informações são completas, com unidade responsável, metas e demais indicadores?
- b. Há divulgação de relatórios de auditorias ou outras formas de controle interno ou externo?
- c. Há divulgação da agenda do Presidente do Tribunal? E de outras autoridades? **8.**

Controle Disciplinar (Art. 8º, L.A.I.):

- a. Estão publicados os números dos procedimentos administrativos instaurados, pendentes e julgados no Tribunal?
- b. É pública a consulta às bases de dados do Tribunal? E às sessões de julgamento?

Acesso às informações de atividades-fim:

9. Pesquisa processual (Art. 8º, § 3º, L.A.I.):

- a. É acessível a todos os cidadãos (físico e digital)?
- b. Há alguma restrição de acesso ao andamento de processos? Quais?
- c. Quais documentos são publicados (petições, documentos etc.)?
- d. Estes documentos são universalmente acessíveis? Em caso de resposta negativa, quais os filtros de restrição de documentos disponibilizados?

10. Pesquisa jurisprudencial (Art. 8º, § 3º, L.A.I.):

- a. Quais decisões são acessíveis por meio do mecanismo de busca (acórdãos, decisões monocráticas etc.)?
- b. Quais as ferramentas de busca disponibilizadas no mecanismo de busca? c. Existe alguma explicação das ferramentas de busca para os usuários? A explicação é clara? d. Existe alguma explicação sobre o universo de decisões que constam na database do mecanismo de pesquisa jurisprudencial?

11. Banco de Decisões (Art. 8º, § 3º, L.A.I.):

- a. Quais decisões são acessíveis por meio desses mecanismos de busca de decisões? b. Quais as ferramentas de busca disponibilizadas no mecanismo de busca? c. Existe alguma explicação das ferramentas de busca para os usuários? A explicação é clara? d. Existe alguma explicação sobre o universo de decisões de constam na database do Banco de Sentenças?

12. Estatísticas:

- a. O *site* apresenta estatísticas sobre as ações ajuizadas, pendentes e concluídas? b. As estatísticas apresentam informações territoriais, temporais e matérias das ações ajuizadas?
- b. Estão publicadas as agendas de audiências públicas realizadas?

Transparência passiva

Instrumentos de acesso à informação:

13. Sistema de Informação ao Cidadão - S.I.C. (Arts. 12 e 40, L.A.I.):

- a. Foi criado um S.I.C. (ou uma Ouvidoria)?
- b. Estão disponibilizadas informações sobre a localização do órgão, os horários de funcionamento, o telefone de contato, o e-mail para esclarecimentos de dúvidas, o nome do órgão responsável pelo monitoramento da implementação da L.A.I.?
- c. O serviço é gratuito?

14. Campo de envio de solicitação de informações (Art. 10, L.A.I.):

- a. Há um campo específico para envio de solicitação de informações?
- b. Quais são as informações solicitadas ao cidadão para o envio de pedido de informação? Estas exigências desestimulam ou inviabilizam a solicitação de informação?
- c. Há informações sobre o procedimento de interposição de recurso em face de decisão denegatória de acesso à informação?

15. Documentos classificados (Art. 30, L.A.I.):

- a. Está disponibilizada uma lista de documentos classificados como sigilosos e seus respectivos graus de sigilo? Há uma justificativa apresentada para a classificação dos documentos enquanto sigilosos?
- b. Há rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura? Há justificativa apresentada?