

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadoras: Edith Maria Barbosa Ramos, Maria Tereza Fonseca Dias, Renata Albuquerque Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-294-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública I, durante o XXV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Curitiba-PR, entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioestatais e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 19 (dezenove) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: sistemas de controle da Administração Pública; terceirização na Administração Pública; transparência, parcerias e princípios do Direito Administrativo.

No tocante aos diversos sistemas de controle da administração pública, 9 (nove) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) ao controle administrativo - tais como a invalidação do ato administrativo e sua modulação temporal (de Clarissa Sampaio Silva e Ivson Antônio de Souza Meireles); os recursos administrativos disciplinares militares e a admissibilidade do seu efeito suspensivo (Jordan Espíndola dos Santos); controle interno das prestações de contas das OSCs (Maria Tereza Fonseca Dias e Luísa Pires Monteiro de Castro); controle interno para o enfrentamento do combate a corrupção (Anna Carolina de Oliveira Azevedo e Rômulo Magalhães Fernandes); 2) ao controle externo realizado pelas Cortes de Contas. A atuação do TCU foi apresentada como parâmetro utilizado na fiscalização e controle dos contratos administrativos (William Paiva Marques Júnior). E o

trabalho que trata do anunciado cancelamento da Súmula 347 do TCU tratou dos atuais questionamentos do STF acerca do exercício da competência daquela Corte de apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, pois extrapola os parâmetros adotados pela Constituição vigente (Allan Alexandre Mendes Gonçalves, João Rezende Almeida Oliveira); 3) aos controles extraorgânicos – tais como o controle social da atividade regulatória da ANVISA na reforma administrativa gerencial (Marcela Pinto Ribeiro e Paulo Roberto Lassi de Oliveira) e o controle da administração pública por meio da resolução extrajudicial dos conflitos em face da Administração Pública gerencial (Lara Caxico Martins e Marlene Kempfer). 4) a relação entre os instrumentos de controle, como na discussão proposta por Victor Roberto Corrêa de Souza e Taís Loureiro Santos ao tratarem, no trabalho sobre “Autoridades independentes e poder hierárquico”, das dificuldades existentes nas relações entre as autoridades administrativas e judiciais brasileiras, identificando como funciona o sistema brasileiro de controle judicial da Administração Pública, sob a perspectiva dos direitos fundamentais.

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo temático da terceirização no âmbito da Administração Pública, foram apresentados os trabalhos de Fernanda Maria Afonso Carneiro, Vinícius Alves Scherch, e Alana Fagundes Valério, todos eles, em certa medida, discutindo as vantagens, desvantagens, ameaças, limites e vedações a sua utilização, seja pela própria administração, seja por intermédio de parceiras, como as organizações sociais. Assim, o ente estatal, com intuito de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados à sociedade civil, utiliza-se deste instrumento de gestão em que atividades acessórias (também denominadas atividades-meio) são repassadas a outras empresas ou entidades privadas sem fins lucrativos através de contratos e ajustes cujo objetivo seja a prestação de serviços especializados. Dessa forma, o Estado passa a se dedicar às atividades principais (atividades- fim), desobrigando-se da execução direta das atividades secundárias. Os trabalhos demonstram, por outro lado, a precarização das relações de trabalho causadas pela terceirização, colocando em cheque os limites para a utilização do instrumento. Por ser tema utilizado frequentemente pela Administração Pública, o tema merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo princípios do Direito Administrativo, com um conjunto de 7 (sete) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) o

princípio da transparência administrativa referenciado com pressuposto da governança (Marcos Feitosa Lima e Marília Mendonça Morais Sant Anna) e como instrumento de fiscalização dos gastos públicos (Fernanda Dayane dos Santos Queiroz e Edith Maria Barbosa Ramos); 2) o princípio da eficiência seja aplicado aos processo de compras governamentais, a partir da teoria do pragmatismo (Gilmar Brunizio e Cassio Rodrigues Barreiros), seja na discussão da autonomia administrativa da Defensoria Pública da União, como condição para a eficiência do serviço de prestação de acesso à justiça (Emanuel Adilson Gomes Marques e Adriana Silva Maillart) ou, ainda, no melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, com a utilização adequada de convênios, consórcios administrativos e contratos de gestão (Flávia Ramos Maia Costa) e nas parcerias público-privada (Maria Marconiete Fernandes Pereira); e, por fim, 3) o princípio da isonomia na extinção do vínculo do servidor público celetista com a administração pública direta em face da aposentadoria espontânea e a garantia da estabilidade. Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - UFMA

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias - UFMG / FUMEC

Profa. Dra. Renata Albuquerque Lima - UVA

A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO PRESSUPOSTO DA GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ESTADO DE SERGIPE

TRANSPARENCY AS ADMINISTRATIVE GOVERNANCE ASSUMPTION: AN ANALYSIS OF ACCESS TO INFORMATION LAW ENFORCEMENT IN SERGIPE STATE

Marília Mendonça Morais Sant Anna ¹
Marcos Feitosa Lima ²

Resumo

RESUMO O presente artigo se propõe a demonstrar a ligação entre transparência administrativa, viés do Princípio da Publicidade, e governança, a ponto de considerar a primeira como pressuposto necessário da segunda. A governança pública, como novo paradigma da gestão pública, posicionada como prática facilitadora da troca de informações entre governo e sociedade, dentro dos princípios e da lei. Averiguar o efetivo cumprimento da transparência e, como consequência, se há possibilidade de aplicação da governança na Administração Pública no Estado de Sergipe, após quase cinco anos de vigência da Lei de Acesso à Informação.

Palavras-chave: Transparência, Governança e lei de acesso à informação

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to demonstrate the link between administrative transparency, bias Advertising principle, and governance, as to consider the former as necessary presupposition of the second. Public governance, as a new paradigm of public administration, positioned as a facilitating practice of exchange of information between government and society, within the principles and the law. Ascertain the effective implementation of transparency and as a consequence, if there is possibility of application of governance in Public Administration in the State of Sergipe, after almost five years of the Access to Information Act.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Transparency, Governance and law on access to information

¹ Professora Adjunta da Universidade Tiradentes. Membro do NDE da Universidade Tiradentes. Doutoranda em Direito Político e Econômico pelo MACKENZIE/SP; Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP, advogada, e-mail: mmmsantanna@hotmail.com.

² Defensor Público. Especialista em Direito Público pela Universidade Tiradentes. Mestrando pela Universidade Federal de Sergipe. Professor da Faculdade Pio Décimo. E-mail: feitosalima2005@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

No atual cenário nacional, o novo desafio é a governança como um sistema descentralizado de governo, que implica o aumento da participação e deliberação da sociedade civil organizada nas decisões políticas, assim entendida como um “Estado em Rede”, em vez de hierárquico e burocrático, mas sem fragilizar o núcleo rígido da autonomia administrativa. O novo modelo de gestão pública busca superar o padrão administrativo centralizado e projetar relações abertas cujo norte é a gestão para a cidadania. Com base na transparência administrativa, a essência da governança no setor público é o estabelecimento de formas de controle da gestão e a possibilidade de responsabilização dos gestores pelas suas decisões.

A governança definida como a inter-relação entre a gestão, o controle e a *accountability*, visando à realização dos objetivos da política pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva, bem como à comunicação aberta entre todos os atores sociais. Só a perfeita ligação entre esses elementos pode proporcionar a concretização dos objetivos de uma boa gestão da coisa pública e a desejada transparência administrativa. Nesse ponto é importante destacar que a *accountability* é considerada aspecto central da boa governança, porque esta requer claras definições de responsabilidade e compreensão do relacionamento entre os gestores dos recursos e a sociedade.

A governança pública, sendo vislumbrada como novo paradigma da gestão pública, assume o papel de destaque sendo posicionada como prática facilitadora da troca de informações entre governo e sociedade, dentro dos Princípios Constitucionais e dos preceitos da lei, de forma que os mesmos se tornem um elo para a ocorrência do debate entre as duas categorias.

A governança adota princípios como a transparência e a *accountability* para propor práticas de controle e acompanhamento da administração a fim de evitar os problemas da relação agente e principal. A adoção desses princípios aproxima a sociedade do poder público, fortalecendo a democracia e a participação social. A sua aplicação traz grandes benefícios para a coletividade. A aplicação da governança no setor público está relacionada com a Nova Gestão Pública.

Nesse contexto, a transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos. Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação: completa, objetiva, confiável, de qualidade, acessível e que seja compreendida pela

maioria dos cidadãos. Importa, também, que haja canais totalmente abertos de comunicação. Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos.

Por outro ângulo, o conceito de *accountability* só se realiza pelo aprimoramento da transparência, pode-se dizer que se o poder público fosse transparente não haveria necessidade de *accountability*. Para mitigar os efeitos do segredo na ordem democrática, o conceito de transparência assumiu importante papel na definição de *accountability*, a qual se consubstancia na responsabilização, ancorada no princípio da legitimidade democrática.

Ressalte-se que um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente da Administração Pública que permita ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

O estudo é fundamental e justifica-se pelo fato de que a cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também, exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa, consciente da atuação dos seus representados, desempenha de forma mais satisfatória o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos. Dessa forma, surgirá um ambiente propício para a governança pública.

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode escamotear informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado.

A Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, representou um grande avanço na ordem jurídica, buscou tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são geridos. Assim, também será analisado nesse artigo o grau de efetividade da Lei de Acesso à Informação de 2011, com a divulgação de ações implementadas em todo o país por órgãos de controle, bem como os seus resultados encontrados no Estado de Sergipe.

Desta forma, o objetivo desse artigo será demonstrar que a transparência administrativa é pressuposto necessário da governança no setor público, bem como as ligações com o controle e o *accountability*. Dar-se-á um cunho pragmático ao estudo ao analisar o (des)

cumprimento da lei de transparência no Estado de Sergipe e suas consequências relacionadas ao novo modelo de gestão administrativa.

Num primeiro momento abordar-se-á a Transparência Administrativa como viés do Princípio Constitucional da Publicidade e sua relação com o *accountability*.

Em seguida, tratar-se-á da Governança Pública, delimitando o tema e enfocando nos princípios norteadores.

Depois, o foco será a Lei de Acesso à Informação, analisando o panorama de sua implementação, tanto na federal como na estadual, mas com detalhamento do Estado de Sergipe até os dias atuais.

Ao final, será feito uma análise do cumprimento da Lei de Acesso à Informação no Estado de Sergipe.

Para efetivação desse artigo, o percurso metodológico adotado o caracteriza como pesquisa de cunho bibliográfico, que visa compreender na literatura pertinente os pontos valiosos para a construção do referencial teórico deste trabalho, delineado, por conseguinte, por uma melhor sistematização e análises de dados obtidos, buscando demonstrar que a condição *sine qua non* para a governança é a efetividade da transparência administrativa. Na busca de tais materiais, teremos como principais fontes de pesquisa os sites do Governo Federal, Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União, livros, periódicos, teses, dissertações e redes eletrônicas. Ainda nos valem de informações concedidas pela Controladoria Regional da União em Sergipe, algumas não publicadas em site oficial, mas disponibilizadas *in loco*.

2. TRANSPARÊNCIA – UM VIÉS DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE E ACCOUNTABILITY

A transparência é um atributo da própria publicidade. Exige-se não só que as decisões sejam públicas, mas também que favoreçam a participação dos cidadãos e das entidades da sociedade civil no processo de tomada de diretrizes administrativas.

Na mesma linha, Canotilho (1998) aduz que “[...] a ideia de democracia administrativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para a defesa dos direitos individuais, mas também para um direito de saber [...]”.

A *accountability* é fundamental para a democracia, porém é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize. No entanto essa participação, para ser efetiva, demanda informações precisas e confiáveis que permitam ao indivíduo construir um quadro de referência de atuação dos gestores da *res* pública.

Assim, é imperiosa a conexão entre o efetivo cumprimento do Princípio da Publicidade e a *accountability*, afinal se o poder público fosse transparente não haveria necessidade de *accountability*.

O conceito de *accountability* só se realiza pelo aprimoramento da transparência, por outro lado, pode-se dizer que se o poder público fosse transparente não haveria necessidade de *accountability*. Para mitigar os efeitos do segredo na ordem democrática, o conceito de transparência assumiu importante papel na definição de *accountability*, a qual se consubstancia na responsabilização ancorada no princípio da legitimidade democrática.

Ressalte-se que um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente da Administração Pública que permita ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

A finalidade da ação do Estado não deve residir jamais em algum benefício íntimo: está sempre voltado ao interesse público. Como precisar o que é interesse público? É o que o ordenamento entende valioso para a coletividade (não para a pessoa estatal) e que, por isso, protege e prestigia, para que os beneficiários de suas atividades sejam sempre os particulares.

Quando se refere ao princípio da publicidade como um direito da coletividade de ser informada do que ocorre no âmbito da Administração Pública em consonância com o dever do Administrador Público de atuar com transparência, somente se pode pensar no atendimento desse princípio se as informações disponibilizadas aos cidadãos corresponderem à verdade. Somente assim haverá uma participação efetiva, indispensável para a realização da *accountability*, fundamental para a preservação da democracia.

Com efeito, a publicação de uma dispensa de licitação por situação de emergência, que na verdade nada mais é do que uma farsa para fuga do processo licitatório aplicável à espécie, não satisfaz o nosso conceito de publicidade. O mesmo se diga da publicação de resumo de contrato publicado após a prestação do serviço, ou ainda da contratação sem concurso público de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público inexistente.

Note-se que todas as condutas acima mencionadas constituem atos de improbidade administrativa que poderão ser apurados pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, ensejando a propositura da ação competente contra o Administrador Público desonesto, incompetente ou negligente.

Instaurado o procedimento administrativo para apuração de tais atos, pensamos que não há qualquer inconveniente que o mesmo seja levado ao conhecimento público, afinal, sendo a coletividade titular do patrimônio público, tendo, por essa razão, direito de saber o que é feito

no trato da coisa pública, é consequência lógica que é titular do direito constitucional, assegurado pelo princípio da publicidade, de saber quais as ilegalidades que estão sendo atribuídas ao Administrador Público. Não há que se falar em atendimento ao princípio da publicidade, ou se preferir, transparência na Administração Pública, se o que é levado ao conhecimento público nada mais é do que uma série de inverdades manejadas no âmbito da Administração Pública.

E dentre outros atos praticados pela Administração, encontram-se os inerentes ao processo licitatório, através dos quais se escolhe a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Esse processo, também previsto na atual Constituição, deve ser transparente em todas as suas fases desde o ato convocatório até a finalização do processo.

A ampla publicidade no procedimento de licitação é destinada não só a informar os concorrentes eventuais da abertura do certame, bem como lhes dar conhecimento das condições gerais do contrato, visando dar iguais condições a todos os participantes, o que justifica plenamente este estudo.

As tradições do segredo e do isolamento devem ser vencidas, a reformulação das bases das relações de Direito Administrativo potencializa o combate dos atos lesivos ou imorais ao patrimônio público, aumenta a vigilância e o controle social e institucional sobre as ações estatais.

Em novembro de 2011, foram sancionadas duas leis que conjuntamente representam um marco na recente democracia brasileira. Enquanto a Lei n. 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação, estabeleceu os procedimentos para o acesso às informações públicas, a Lei n. 12.528/11, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade, tem a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Ambas podem ser consideradas uma importante conquista no processo árduo de construção de uma democracia participativa que leve a sério o pluralismo, e de ruptura com a cultura do sigilo, que torna o conhecimento privilégio de poucos, pautado em uma suposta imaturidade ou despreparo do cidadão para o exercício de seus direitos.

Entretanto, torna-se necessário asseverar que a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação ficou restrita, pois a referida legislação não trouxe prazos para a concretização de sua normatividade. Por essa razão e no intuito de dar-lhe mais efetividade, no ano de 2012 criou-se o Decreto 7.724/12 que veio regulamentar a referida lei, trazendo em seu bojo os prazos para que as determinações legais fossem cumpridas.

O Decreto supracitado não abrangeu toda Administração Pública, limitou-se ao Poder Executivo Federal.

Dessa forma, torna-se necessário buscar a efetividade das legislações citadas, pois a existência delas, por si só, não tem o condão de fazer com que os gestores públicos a cumpram, é importante estabelecer prazos para o cumprimento, regras que definam e alinhem a conduta dos agentes públicos e, acima de tudo, fiscalização do poder público e da sociedade.

Nesse sentido, surge a necessária interligação entre a *accountability* e a transparência administrativa, tendo consequência o exercício da cidadania e a concretização da democracia.

A gestão transparente implica não só o pronto atendimento às demandas dos cidadãos. O que se busca é uma Administração Pública que fomente a participação da sociedade através de uma atuação proativa, espontânea, com base na ética, em que “o próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, ele é motivado por um desejo de servir os outros e lograr objetivos públicos” (DENHARDT, 2012).

Nesse diapasão, a transparência administrativa, viés do Princípio Constitucional da Publicidade, expressamente prevista na nossa Carta Magna de 1988, aliado às possibilidades de controle e responsabilização trazidas pelo *accountability*, é entendido como ponto de partida para a governança pública.

Somente assim surgirá um ambiente propício para a governança pública.

3. GOVERNANÇA PÚBLICA – DELIMITAÇÃO E PRINCÍPIOS

A Governança Pública está associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público: “Essa seria a perspectiva de uma polis, na qual os cidadãos, em conjunto, se preocupariam com a *res* pública e velariam pelo bom nome das organizações públicas, no sentido de entidades que cuidam do que é público e do que o público significa” (KISSLER E HEIDEMANN, 2006).

No mesmo sentido, Santos (1997) assevera que “o conceito [de governança] não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Para esse autor, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.

Diferentemente a governabilidade, segundo o mesmo autor (1997, p. 342), diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as

características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses”.

Assim, tem-se que a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional e a governança um plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Com muita lucidez, SCOLFORO (2013) afirma:

O conceito de Governança surgiu no âmbito da governança associada às empresas privadas, conhecida como Governança Corporativa (GC). Essa governança está relacionada à necessidade de a empresa ser transparente, disponibilizando ao mercado e, especificamente aos acionistas, informações além do previsto na legislação. A adoção desse modelo faz com que organizações privadas comecem a seguir os princípios da equidade, transparência, responsabilidade por prestar contas – “accountability”, obediência às leis do país – “compliance” e definição de responsabilidades.

Na esfera pública, os princípios advindos da Governança Corporativa são muito utilizados, razão que justifica a relação no presente artigo entre transparência e governança, a ponto de se colocar a primeira como pressuposto da segunda.

Na administração pública, o debate atual é permeado pela continuidade da modernização do setor público.

Os autores Kissler e Heidemann (2006), ao estudarem a modernização do setor público na Alemanha ressaltam que: “a governança tornou-se um conceito-chave que todos utilizam sem saber exatamente o que é”.

Para eles, o significado original de governança aborda um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista. Esse termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (KISSLER e HEIDEMANN, 2006).

Em linhas gerais, a governança relacionada ao setor público representa a capacidade de gestão de modo idôneo, transparente, responsável, econômico e participativo, com vistas à promoção do bem comum.

Nessa esteira de pensamento, destaca Ribeiro (1997), “a sociedade exige responsabilidade dos dirigentes no exercício da função pública e clama por serviços públicos de qualidade. A sociedade quer resultados”.

Como destaca Matias-Pereira (2010), uma boa governança pública se apoia em quatro princípios, a saber: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência e

prestação responsável de contas. Se houver a ausência de algum desses princípios deverá ocorrer mudanças na forma da gestão.

Diante das citações aqui expostas, nota-se uma convergência dos autores citados no sentido de destacar a transparência administrativa, viés do Princípio Constitucional da Publicidade como ponto indispensável para uma boa governança, além de terem realçado a importância da prestação responsável de contas – *accountability*.

Assim sendo, a tese levantada nesse artigo encontra respaldo doutrinário, corroborando com o sentido proposto da íntima ligação entre transparência administrativa e governança, a ponto de se considerar a primeira como pressuposto da segunda, bem como a importância e ligação de ambos com a *accountability*.

Dito isso, a seguir, far-se-á uma análise da implementação da Lei de Acesso à Informação – LAI, que regulamenta o Princípio em tela, tendo em vista que o foco do presente é a verificação se há o efetivo cumprimento da transparência e, como consequência, se há possibilidade de aplicação da governança na Administração Pública no Estado de Sergipe, após quase 05 (cinco) anos de vigência da supracitada lei.

4. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – PANORAMA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação (LAI), publicada em 18 de novembro de 2011 (Lei nº. 12.527), foi uma resposta do governo a uma demanda da sociedade por mais transparência e participação na gestão pública. Esse direito já havia sido reconhecido e ratificado pela Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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

[...]

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e

indireta, regulando especialmente:

[...]

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

Ao regulamentar esses dispositivos constitucionais, a LAI visa possibilitar o pleno exercício desses direitos pelo cidadão, que, por meio de acesso a informações sobre atos e fatos da gestão, pode acompanhar, auxiliar, fiscalizar e até mesmo influir na gestão dos recursos públicos e na qualidade dos serviços prestados pelo poder público.

A LAI estabeleceu procedimentos e regras específicas para possibilitar o exercício desse direito constitucional de acesso às informações públicas pela sociedade. Entre outras medidas, ela definiu os meios de atendimento ao cidadão; prazos para atendimento dos pedidos; instâncias recursais; obrigação de divulgação de informações na internet, independentemente de pedido (transparência ativa); e punições para o agente público que descumprir a lei.

Ao definir casos possíveis de sigilo, a LAI estabelece que o acesso à informação é a regra e o sigilo, a exceção, seguindo o que preceitua a Constituição Federal vigente.

Importante destacar que a partir da publicação da LAI, registre-se, novembro/2011, todos os órgãos e entidades públicas teriam apenas 06 (seis) meses para adotar as medidas necessárias ao seu pleno cumprimento. Os órgãos deveriam, nesse prazo, criar os canais e fluxos por meio dos quais os pedidos seriam recebidos, processados e respondidos; o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), com equipamentos e pessoal capacitado para prestar atendimento ao cidadão; e a página na internet contendo informações determinadas pela LAI.

Assim sendo, as determinações da Lei de Acesso à Informação deveriam ser cumpridas a partir de maio de 2012.

O cenário em que o Brasil se encontrava naquele momento era bastante complicado, com peculiaridades que, a depender do caminho adotado, poderiam determinar o sucesso ou o fracasso do processo de sua implementação. De um lado, havia forte envolvimento de alguns órgãos de Estado para impulsionar o tema – especialmente a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério da Justiça e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – além de compromissos firmados pelo país no cenário internacional no sentido de regulamentar, de forma efetiva, o direito à informação preceituado em nossa Constituição Federal. Por outro lado, havia uma cultura de segredo ainda enraizada no âmbito da Administração Pública pátria, bem como o prazo exíguo estipulado pela Lei para preparar e estruturar os órgãos públicos com a finalidade de atender aos pedidos dos cidadãos.

Em artigo publicado na Revista da Administração Municipal, Seabra (2013) assevera que:

Apesar do prazo exíguo para a implementação das medidas necessárias ao cumprimento da Lei, todos os órgãos do Poder Executivo Federal, em 16 de maio de 2012, tinham implementado tais medidas e estavam prontos para receber e processar os pedidos dos cidadãos. Aproximadamente um ano após a entrada em vigor da lei, os números revelam que ela vem sendo satisfatoriamente cumprida no âmbito do Poder Executivo Federal.

Infelizmente, os avanços em relação ao cumprimento da LAI no Poder Executivo Federal não foram vislumbrados nos Estados e Municípios. Pouquíssimos entes federativos estavam prontos para cumpri-la quando da sua entrada em vigor.

Segundo consta no artigo supracitado, Seabra (2013), um ano depois, a LAI ainda não havia sido regulamentada em 50% dos Estados. E apenas 10% dos Municípios com mais de 100 mil habitantes a haviam regulamentado.

Cumpre, a seguir, uma análise do cumprimento da LAI no Estado de Sergipe.

5. UMA ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA LAI NO ESTADO DE SERGIPE

No caso dos apenas 75 (setenta e cinco) municípios do menor Estado da Federação, Sergipe, a situação não foi diferente e o pior, ainda se encontra irregular até os dias atuais.

Em 9 de dezembro de 2015, o Ministério Público Federal (MPF) divulgou o Ranking Nacional dos Portais da Transparência¹, elaborado a partir da avaliação dos 5.568 municípios e 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal.

O projeto, idealizado pela Câmara de Combate à Corrupção do MPF, consiste na classificação de Estados e Municípios por boas práticas de transparência. A finalidade da iniciativa é utilizar a acessibilidade às informações de estados e municípios como ferramenta de controle social dos gastos públicos.

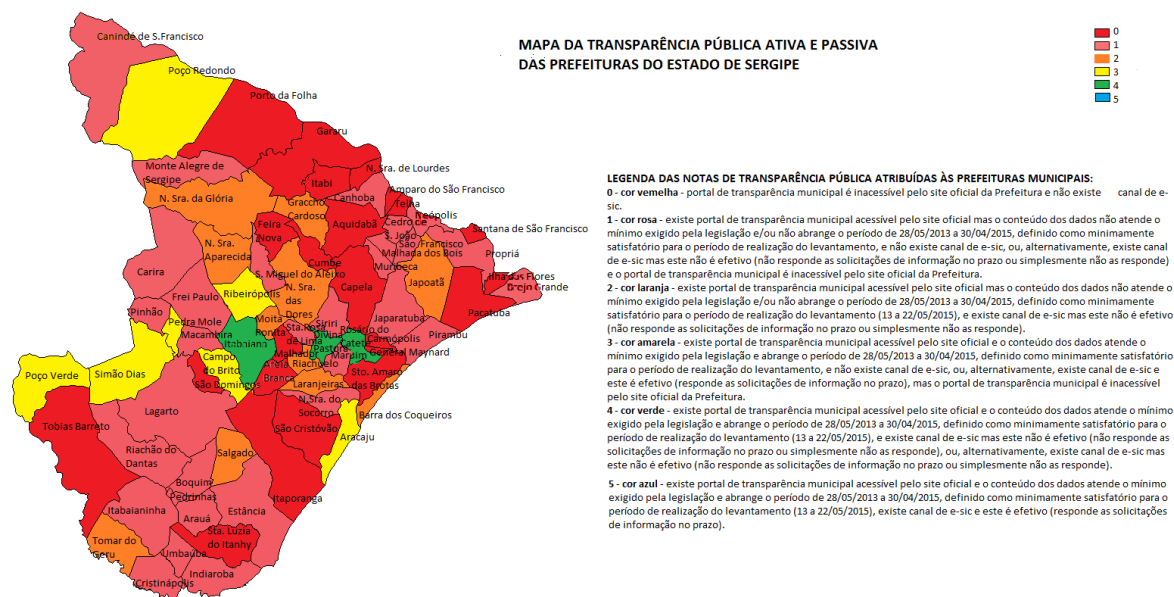
Nesse ranking, o estado de Sergipe aparece na 21ª posição, entre os 27 entes da Federação. A capital sergipana, quando comparada com outras capitais, ficou na 23ª colocação.

Naquela oportunidade, o Ministério Público Federal em Sergipe encaminhou recomendações aos 75 municípios sergipanos que deixaram de cumprir com a transparência exigida para as contas públicas para que sanassem as irregularidades no prazo de 120 dias. As recomendações integram o Ranking Nacional dos Portais da Transparência, idealizado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (Combate à Corrupção) e que se concentra na

¹ Disponível em www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br, visitado em 13 ago. 2013.

clareza das contas públicas como instrumento para fortalecer a participação social no controle das receitas e despesas.

Um pouco antes da avaliação supracitada, entre abril e maio de 2015, a Controladoria-Regional em Sergipe realizou um levantamento sobre a transparência pública nos municípios sergipanos, envolvendo transparência ativa e passiva, embora não tenha sido publicado, nos foi disponibilizado o mapa a seguir transcrito, o qual sintetiza a situação caótica.



Em maio de 2016, o Ministério Público Federal (MPF) iniciou, por meio de suas unidades no Brasil, nova avaliação dos portais dos Estados e Municípios com base em questionário desenvolvido pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enccla). Nele, foram destacados itens essenciais, como a existência dos editais de licitação e contratos na íntegra; possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica e dados sobre a receita nos seis últimos meses, incluindo natureza, valores de previsão e arrecadado.

Em 8 de junho de 2016, foi publicada a nova classificação do projeto Ranking Nacional da Transparência, no qual constata-se que o nível de transparência de estados e municípios brasileiros aumentou cerca de 31% em 06 (seis) meses, a partir da atuação coordenada do Ministério Público Federal (MPF) em todo o país.

A avaliação se baseou em questionário desenvolvido pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enccla), que selecionou as principais exigências

legais e itens considerados boas práticas. Foram avaliados portais de 5.567 municípios, 26 estados e o Distrito Federal.

A análise mensurou o grau de cumprimento de leis referentes à transparência no Brasil, numa escala que vai de zero a dez.

O Estado de Sergipe obteve a pontuação 8,10, bem superior à anterior que foi 5,70.

De todo o exposto, verifica-se que houve uma evolução no cumprimento da LAI no Estado de Sergipe, porém ainda paira um grande receio quanto à qualidade das informações divulgadas – é necessário que sejam acessíveis ao cidadão comum, e também, torna-se indispensável a permanência do controle e a realimentação das informações, ensejando, assim, a continuidade da transparência administrativa. Somente assim, haverá a possibilidade de aplicação da governança na Administração Pública no Estado de Sergipe.

A análise que ora se apresenta é preliminar, teve como base dados obtidos em sites governamentais e avaliações de órgãos de controle, sem uma verificação mais detalhada das informações postadas pelos municípios.

A intenção foi dar visibilidade às ações já implementadas, bem como realçar o avanço obtido pelo Estado após as fiscalizações realizadas.

O caminho é longo em relação ao cumprimento do Princípio da Publicidade, especialmente o seu viés da transparência administrativa, mas alguns passos estão sendo dados, o que nos deixa otimistas. Mas ao mesmo tempo, é necessário um controle cada vez maior, principalmente da sociedade civil.

Tudo isso nos instiga a continuar na pesquisa do tema, pois somente através do cumprimento desse princípio, de forma plena, será possível pensar em governança pública nos termos aqui delineados.

6. CONCLUSÃO

É possível concluir que da divulgação espontânea de informações pelo Estado (transparência ativa) e da solicitação de informações, ainda que não elencadas ou previstas em regulamentos (transparência passiva), nasce o saudável debate do que seja administração pública transparente, ou, para utilizar expressão recentemente consagrada, um governo efetivamente aberto.

Neste processo, sempre inacabado, somente uma postura crítica acerca de nossas práticas possibilita o resgate de nossas melhores tradições e a superação daquelas que ameacem a efetiva vivência dos direitos fundamentais. A atitude do direito é construtiva: sua finalidade

no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter (DWORKIN, 1999).

É possível, mesmo diante de um cenário desafiador e repleto de adversidades, concretizar mudanças efetivas para acabar com paradigmas enraizados no serviço público, de forma a aproximá-lo mais da sociedade e do seu real sentido de existir. É preciso, para isso, que os líderes do processo se dediquem a identificar claramente as frentes que precisam ser atacadas e em função disso, definir o que precisa ser feito, em que prazos, quem são os responsáveis e que haja, além disso, um ou alguns agentes com legitimidade para coordenar o processo e atuar como ponto de referência para todos os envolvidos.

Nesse estudo verificou-se que a implementação da LAI ocorreu de forma mais rápida na esfera federal. Nas esferas estadual e municipal apenas às vésperas dos 05 (cinco) anos de sua publicação e após várias ações dos órgãos de controle é que houve um avanço na sua implementação. O Estado de Sergipe também registrou avanço considerável.

Ainda há muito por acontecer, pois infelizmente, as informações disponibilizadas nos “sites” e os canais de comunicações com o cidadão deixam a desejar em vários aspectos, dentre os quais destaca-se: a qualidade de informação. O conteúdo disponível é extremamente técnico e de difícil entendimento pelo cidadão.

A situação é muito preocupante em relação à transparência administrativa, mesmo com o panorama federal exposto por órgãos de controle, pois se entende que o cumprimento do princípio só ocorre quando as informações disponibilizadas forem acessíveis à maioria da população e, também corresponderem à realidade concreta e absoluta, sem que haja utilização de subterfúgios que possam maquiagem e/ou levar os cidadãos ao erro.

Desta forma, é forçoso reconhecer que a transparência administrativa – viés do Princípio da Publicidade – ainda não é cumprida satisfatoriamente e, conseqüentemente, impossível pensar em governança pública, ou seja, num governo aberto e com a participação ativa dos cidadãos.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Senado Federal.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. *Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade*. Revista de Administração Pública, v.40, n.3, Rio de Janeiro, maio/jun. 2006. p. 23-27.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Controle Interno e Paradigma Gerencial*. Brasília: Enap, 1997.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-constituente*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. p. 335-376.

SCOLFORO, Roberta Ferraço. *Lei de Acesso a Informação e Governança Pública no Município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Lavras. Lavras/MG, 2013.

SEABRA, Sergio Nogueira; CAPANEMA, Renato de Oliveira; FIGUEIREDO, Renata Alves de. *Lei de Acesso à Informação: uma análise dos fatores de sucesso da experiência do Poder Executivo Federal*, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>

[/ministro/artigos/artigos-de-outros-dirigentes/artigo_201307_seabra-capanema-figueiredo_rev
istaadministracaomunicipal.pdf](#), acessado em 13 ago. 2016.