

ano 17 - n. 70 | outubro/dezembro - 2017
Belo Horizonte | p. 1-318 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i70
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paraense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada no BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

O cumprimento das informações acerca das licitações e contratos celebrados nos portais da transparência: uma análise qualitativa de municípios do Rio Grande do Sul

The compliance of the information about biddings and contracts on transparency portals: a qualitative analysis of municipalities in Rio Grande do Sul

Cynthia Gruenling Juruena*

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
cjuruena@gmail.com
orcid.org/0000-0003-0998-3560

Denise Bittencourt Friedrich**

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
dfriedrich@unisc.br

Resumo: O presente artigo analisou o cumprimento do dever de informação nos portais da transparência, tendo o seu enfoque nas licitações e contratos dos municípios. Dos 23 municípios pertencentes à região do Vale do Rio Pardo, no Rio Grande do Sul, selecionaram-se quatro para a análise qualitativa. Esta análise

Como citar este artigo/*How to cite this article*: JURUENA, Cynthia Gruenling; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. O cumprimento das informações acerca das licitações e contratos celebrados nos portais da transparência: uma análise qualitativa de municípios do Rio Grande do Sul. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 281-307, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.861.

* Mestre em Direito pelo programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil), com bolsa Capes (PROSUP) tipo II. Foi bolsista de pesquisa de 2011 a 2014, tendo tido bolsas de pesquisa da Fapergs, Puic e Probae. E-mail: cjuruena@gmail.com

** Professora permanente do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Doutora em Direito pela UNISC. Mestre em Direito – Políticas Públicas de Inclusão Social – pela UNISC. Especialista em Direito Constitucional – ênfase em Direito Municipal pela Universidade Luterana do Brasil. E-mail: d-friedrich@hotmail.com.

centrou-se em alguns aspectos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 –, quais sejam, a estrutura gráfica dos portais da transparência, a clareza na prestação das informações públicas e o cumprimento do prazo de resposta pelo Poder Público quando do requerimento de informações. Além disso, averiguou-se a ferramenta do LicitaCon – desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul –, verificando se esse instrumento se adéqua às diretrizes de que a informação deverá ser clara e de fácil compreensão. O problema de pesquisa foi aferir se os portais da transparência cumprem com o requisito de informação de suas licitações e contratos, a partir do que preconiza a Lei de Acesso à Informação e o Tribunal de Contas do Estado. A metodologia de pesquisa adotada foi o método dedutivo. Os resultados preliminares, a partir da delimitação estabelecida na análise qualitativa, foram que os municípios cumprem parcialmente com o que dispõe a Lei nº 12.527/2011.

Palavras-chave: Portais da transparência. Informação pública. Licitações. Contratos. Municípios.

Abstract: The present article analyzed the fulfillment of the information duty in the transparency portals, focusing on municipalities' bids and contracts. Of the 23 municipalities belonging to the Rio Pardo Valley region, in Rio Grande do Sul, four were selected for the qualitative analysis. This analysis focused on some aspects established by the Law on Access to Information – Law 12,527/2011 – such as the graphic structure of transparency portals, clarity in the provision of public information and compliance with the deadline for response by the public authority when requesting information. In addition, we verified the LicitaCon tool – developed by the Court of Audit of the State of Rio Grande do Sul –, verifying if this instrument is in accordance with the guidelines that the information should be clear and easy to understand. The research problem was to assess whether the transparency portals comply with the information requirement of its bids and contracts, based on what is advocated by the Law on Access to Information and the State Court of Accounts. The research methodology adopted was the deductive method. The preliminary results, based on the delimitation established in the qualitative analysis, were that the municipalities partially comply with Law 12,527/2011.

Keywords: Transparency portals. Public information. Biddings. Contracts. Municipalities.

Sumário: 1 Considerações iniciais – 2 A importância do dever de informação dos atos administrativos emanados pela Administração Pública municipal – 3 O acesso à informação pública e o layout dos sítios oficiais – 4 A clareza das informações públicas em uma linguagem de fácil compreensão – 5 As informações públicas e o prazo de resposta do Poder Público aos solicitantes – 6 O acesso à informação pública e a ferramenta do LicitaCon – Considerações finais – Referências

1 Considerações iniciais

O presente artigo irá realizar uma análise qualitativa em determinados municípios do Vale do Rio Pardo – que possui 23 municípios; não sendo possível, portanto, esgotar todos os municípios em uma análise qualitativa. Por essa razão, selecionaram-se quatro municípios, sendo eles Vale Verde, Venâncio Aires, Santa Cruz do Sul e Sobradinho.

Essa análise espacial se justifica na medida em que os municípios de Venâncio Aires, Santa Cruz do Sul e Sobradinho foram selecionados porque são os que possuem o maior número de habitantes na região do Vale do Rio Pardo. Já o de Vale Verde não apresenta a obrigatoriedade de ter o portal da transparência, visto que possui população inferior a 10 mil habitantes, mas disponibiliza as informações públicas em meio eletrônico, sendo interessante para a análise verificar qual a extensão desse cumprimento.

A análise temporal se delimitou nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro do ano de 2016, período em que foi realizado o acesso aos portais da transparência do Executivo desses municípios, bem como ao sítio oficial da ferramenta do LicitaCon (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul).

Dentre as questões da análise qualitativa, será observado se há o cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação no que tange à linguagem clara e acessível e quanto à resposta da Administração Pública em até 20 dias. Além disso, verificar-se-á se a estrutura gráfica dos portais da transparência possui as informações de fácil acesso.

Ainda, no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, será perquirido acerca da ferramenta do LicitaCon, realizando-se amostragem de uma dispensa/inexigibilidade e de um processo licitatório de cada um dos municípios da presente análise. Será observado cada um dos documentos atinentes às fases, se todos estão disponíveis no LicitaCon e como se dá o acesso e o manuseio.

Neste sentido, o presente trabalho tem como problema de pesquisa o de verificar se os portais da transparência do Poder Executivo cumprem com o requisito de informação acerca das licitações (seus editais e resultados) e dos contratos celebrados, conforme preconiza a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e conforme estabelece o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

2 A importância do dever de informação dos atos administrativos emanados pela Administração Pública municipal

O direito à informação é um dos pilares para se construir uma sociedade mais ativa, uma democracia mais fortalecida e para coibir certas práticas indesejáveis arraigadas em um modelo de administração pública patrimonialista.¹ Diante da relevância do acesso à informação, há o surgimento de um marco legal no Brasil: o advento da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 (LAI),² que visa, em suma, tornar públicas as informações administrativas, dentre outros aspectos no tocante ao direito à informação.³

A Lei de Acesso à Informação, além de contribuir para que se fomente uma cultura da transparência, é um fio condutor para uma cidadania ativa, agindo como

¹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014.

² BRASIL. *Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>.

³ VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i1.4511>.

um fator de transformação social. O diploma legal não realizará a mudança em si, mas a conduzirá, constituindo-se, assim, em importante elemento propulsor para a ocorrência de transformações sociais.⁴

Neste sentido, o Direito assume uma função promocional, incorporando, para isso, normas positivas no ordenamento jurídico. Isto significa que a imagem tradicional do Direito como ordenamento protetor-repressivo passa a adquirir uma outra faceta, qual seja, a do ordenamento com função promocional. Neste último, se encorajam os comportamentos socialmente desejáveis, em que o Direito assume a função de buscar a realização destes comportamentos.⁵

A Lei de Acesso à Informação, dessa forma, surge para regular alguns dispositivos constitucionais, consubstanciando-se, assim, em um diploma legal que visa, dentre outros, à transformação social e à função promocional do direito. O acesso às informações públicas e o dever de transparência do Estado, que devem ser concretizados, assentam o Estado e a sociedade no mesmo patamar, onde ambos dispõem das mesmas informações. Nesta senda, o direito promove a aproximação entre Estado e sociedade, sendo esta uma das funções promocionais do direito à informação.⁶ O tema adquire ainda maior relevância em um momento no qual o combate à corrupção ganha cada vez mais a atenção da comunidade jurídica.⁷

⁴ REGULES, Luis Eduardo Patrone. A Lei nº 12.527/2011 e as entidades do terceiro setor. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coords.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 107-109.

⁵ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri, São Paulo: Manole, 2007, p. 02-15.

⁶ Nesse sentido, diversos países adotaram leis de acesso à informação com esse propósito. Sobre o tema, ver: SCHIAVI, Pablo. Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 137-168, maio/ago. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i2.4451; PERLINGEIRO, Ricardo. A codificação do direito à informação na América Latina. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 209-227, abr./jun. 2014; SCHIAVI, Pablo. Información pública en clave de neoconstitucionalismo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 13-45, jul./set. 2014; FERREIRA, Alexsandro Fonseca; MAZZEI, Marcelo Rodrigues; GERAIGE NETO, Zaiden. O direito coletivo de acesso à informação pública: um estudo comparado entre a legislação brasileira e a colombiana. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 177-194, jul./set. 2013.

⁷ Entre tantos outros, cabe citar os seguintes estudos: BUTELER, Alfonso. Corrupción, globalización y Derecho Administrativo. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 39-62, ene./jun. 2014; BUTELER, Alfonso. El control de la corrupción en el Derecho Comparado: los casos de Argentina, Brasil y España. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 23-43, jul./set. 2013; GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015; GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. La nueva ley anticorrupción brasileña: aspectos controvertidos y los mecanismos de responsabilización de las personas jurídicas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 2, n. 1, p. 71-88, ene./jun. 2015; OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: de la ultima ratio a la ausencia de razón. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 67-91, jan./mar. 2016; SAID, José Luis. Corrupción administrativa, democracia y derechos humanos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 15-27, jan./mar. 2013; BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do

Além da Lei de Acesso à Informação e de seus preceitos referentes à disponibilização de informações pelo Poder Público, o presente estudo também teve como embasamento o que dispõe o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Este órgão de controle externo verifica o cumprimento de dispositivos referentes ao acesso à informação, verificando os portais da transparência dos municípios, se estes disponibilizam as informações públicas, como, por exemplo, acerca das licitações e contratos – que é o recorte da presente pesquisa.

Os atos, contratos e documentos da Administração Pública devem ser divulgados para os cidadãos, visto que o Poder Público não é proprietário do interesse que tutela, respondendo por seus atos perante os administrados. A Administração somente está autorizada a agir em prol do interesse público,⁸ razão pela qual deve ser possibilitado o controle da atividade administrativa.⁹ E este controle externo somente será viável a partir da transparência administrativa.

Acerca das licitações, impende ressaltar que a sua finalidade é a primazia do interesse público. Essa satisfação se dará em todos os momentos do contrato, ou seja, antes, durante e após a realização contratual. Isto é, não é possível falar em perfeito cumprimento do contrato com o adimplemento da obrigação principal, visto que o interesse público deve ser observado após a realização contratual.¹⁰

A escolha do estudo de caso da transparência com o enfoque nas contratações públicas se deu pois muitas das licitações e contratos envolvem direitos fundamentais sociais, e, recorrentemente, há atos corruptivos nas contratações.¹¹ Dessa

Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015.

⁸ Há críticas por parte da doutrina quanto à adoção do princípio da supremacia do interesse público no Estado Democrático de Direito. As autoras, no entanto, entendem que as críticas não se sustentam, afirmando que a Administração Pública deverá agir em prol do interesse público. Para um aprofundamento do debate acerca do princípio da supremacia do interesse público, sugere-se a leitura de: HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011 e GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

⁹ MÜLLER, Caroline Bitencourt; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito (Unisc)*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio/ago. 2016, p. 100.

¹⁰ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 14. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014, p. 37-38.

¹¹ Acerca da corrupção em contratos e licitações públicas, ver mais em interessante artigo sobre a temática: FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016. Ver também: FORTINI, Cristiana; YUKINS, Christopher; AVELAR, Mariana. A comparative view of debarment and suspension of contractors in Brazil and in the USA. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 61-83, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.370; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La Directiva Europea de Contratación Pública y la lucha contra la corrupción. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 24-56, jan./abr. 2017. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.17646; AYMERICH CANO, Carlos. Un problema pendiente: la ineficacia

forma, a transparência nos contratos e licitações se demonstra fundamental¹² para que possa haver um controle (seja este pelo Tribunal de Contas ou pela sociedade).

Ademais, a seleção de requisitos para a observância qualitativa de seu cumprimento pelos portais da transparência de determinados municípios se justifica na medida em que, para haver a transparência, esta não pode ser meramente formal. Para que a transparência seja real, ela precisa ser inteligível, se fazendo necessário que as informações sejam acessíveis. Neste sentido, o direito à informação é um direito que não basta para a sua realização o cumprimento de seus aspectos formais, devendo haver uma preocupação acerca da qualidade e acessibilidade da informação prestada.¹³

Com isso, passa-se à análise do cumprimento dos requisitos por parte dos municípios de Santa Cruz do Sul, Sobradinho, Vale Verde e Venâncio Aires, localizados no Rio Grande do Sul.

3 O acesso à informação pública e o *layout* dos sítios oficiais

Cabe mencionar que a análise qualitativa terá a ênfase nesses aspectos, como a estrutura gráfica dos portais e a clareza nas informações, visto que é a partir da agilidade da administração nas respostas aos administrados e na acessibilidade da informação pública que se propicia o controle social. É necessária uma reaproximação do cidadão com relação aos atos públicos,¹⁴ que será possível a partir da

de los contratos afectados por actos de corrupción. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 31-41, jul./dic. 2015. DOI: 10.14409/rr.v2i2.5162; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. The principles of the global law of public procurement. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 13-37, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.260.

¹² Diversos autores tratam da transparência como uma ferramenta para a luta contra a corrupção. O autor argentino Alfonso Buteler aborda o tema no artigo BUTELER, Alfonso. La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 14, n. 58, p. 61-106, out./dez. 2014. Na mesma linha, tratando acerca da transparência e da corrupção, com um enfoque nos prejuízos ao desenvolvimento do país, há um recente artigo publicado do autor Luiz Alberto Blanchet. Para ver mais, acessar: BLANCHET, Luiz Alberto. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, jul. 2017. Quanto ao controle social como instrumento no combate à corrupção, Leal aborda a questão a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Para maior aprofundamento, recomenda-se a leitura do texto: LEAL, Rogério Gesta. Controle social e deliberação pública no combate à corrupção: alguns fundamentos políticos e filosóficos. In: PONTES FILHO, V; MOTTA, F; GABARDO, E. (Orgs.). *Administração pública: desafios para transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 291-306.

¹³ BITECNOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito (Unisc)*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio/ago. 2016, p. 98.

¹⁴ Nesse sentido: BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.A009; BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle

transparência e da possibilidade de solicitar, receber e construir as informações públicas.¹⁵

Neste sentido, esses elementos do acesso à informação pública que serão analisados vão ao encontro do que se busca, que é uma maior interlocução entre a Administração Pública e os administrados, e a *cibertransparência* pode exercer esse papel se as informações forem disponibilizadas com qualidade, clareza e transparência.

Em um primeiro momento, analisar-se-á o *layout* dos quatro municípios que são objetos da presente análise. Desses municípios, ao buscar no sítio eletrônico *Google* por “portal da transparência município X”, o único que não redireciona para o portal da transparência, e sim para o sítio oficial da prefeitura municipal, é Vale Verde. Neste sentido, ao final da página desse sítio oficial da prefeitura, é possível localizar uma aba “portal da transparência”, em que, ao clicar nela, abre-se uma outra página na *web*.

O portal da transparência do município de Santa Cruz do Sul possui abas de somente alguns dos requisitos que o TCE-RS dispõe que os portais devem informar. Há informações públicas acerca das licitações e contratos, das receitas e despesas, das diárias e dos recursos humanos. Não há uma sinalização de “Canal de comunicação com o cidadão (Fale Conosco – Ouvidoria)”, sendo esta aba de suma importância para que haja um contato direto de comunicação entre os administrados e a Administração Pública. Apenas ao final da página do portal da transparência do município de Santa Cruz do Sul há um quadro de “entre em contato”, onde é possível enviar uma mensagem, preenchendo o nome do administrado e *e-mail*.¹⁶

Dessa forma, há diversos requisitos que o TCE-RS avalia e que não são contemplados pelo portal da transparência, ou não são encontrados com fácil acesso. A última vez que o portal havia sido atualizado foi no dia 14 de outubro de 2016, é importante que isto conste para que possa ser avaliado se o sítio eletrônico está sendo atualizado regularmente.

O portal da transparência do município de Sobradinho possui um *layout* onde as abas estão em destaque, inclusive com figuras ilustrativas. Na página inicial, há em destaque a seguinte assertiva: “o objetivo do Portal da Transparência é assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos aumentando a transparência

social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.436.

¹⁵ LIMBERGER, Têmis. Acesso à informação pública em rede: a construção da decisão adequada constitucionalmente. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*: anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Unisinos, 2013, p. 263.

¹⁶ SANTA CRUZ DO SUL. *Portal da transparência do município de Santa Cruz do Sul*. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/servicos/portal-da-transparencia>>.

da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”. É interessante para que os administrados, ao acessar o portal, possam ter conhecimento da importância de seu papel.¹⁷

O portal da transparência desse município apresenta abas com os suprimentos, onde se desdobra em compras, e em compras é possível acessar as licitações; há as receitas, onde constam as receitas orçamentárias; em despesas há as despesas com diárias, empenhos emitidos e pagamentos; em pessoal há tópicos das despesas com pessoal, funcionário X lotação, plano de cargos e salários e quadro funcional; em relatórios legais é possível acessar a prestação de contas anual; na aba de contas públicas há o balanço orçamentário; e, por fim, a aba de acesso à informação se desdobra em acesso à informação, estatísticas de pedidos e legislação municipal.¹⁸

Clicando-se em acesso à informação, abre-se uma página onde há o atendimento presencial, via telefone e *on-line*. Apesar de o portal estar mais completo que o que foi analisado anteriormente, ainda faltam algumas abas com determinadas informações públicas, como Administração do patrimônio público – Imóveis e Veículos. No entanto, o *layout* do portal da transparência do município de Sobradinho é mais claro e ilustrativo, contendo mais abas, o que torna mais fácil o acesso às informações.

No próximo município da análise, Vale Verde, acessou-se o sítio oficial da prefeitura municipal, e, através dele, clicou-se na aba do “portal da transparência”, que redireciona para uma outra página. Entretanto, na data da análise, 2 de novembro de 2016, o portal da transparência estava fora do ar. No dia 3 de novembro de 2016 foi possível acessar a página do portal da transparência desse município.¹⁹

O portal da transparência de Vale Verde também possui uma explicação para os administrados, de qual é a função desse sítio oficial.²⁰ É interessante haver uma explanação para quem acessa o portal, a fim de que o cidadão tenha conhecimento das informações públicas disponíveis e também de que é um ator social na gestão do município.

¹⁷ SOBRADINHO. *Portal da transparência da prefeitura municipal de Sobradinho*. Disponível em: <<https://sobradinho.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/1/item/1/tipo/1>>.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ VALE VERDE. *Sítio oficial da prefeitura municipal de Vale Verde*. Disponível em: <<http://www.valeverde.rs.gov.br/site/conteudo.php?pag=home>>.

²⁰ O que consta na página inicial do portal da transparência: “O Portal da Transparência é um canal que disponibiliza de forma clara e organizada as informações da execução orçamentária do Município ao cidadão de sua cidade. Por meio do Portal, é possível acessar os dados de receita e despesa acumuladas por exercício, entidade, órgão, função, tipo de gasto e favorecido. Também estão disponíveis informações detalhadas de empenhos, liquidações e pagamentos. Utilizando a tecnologia da informação como forma de tornar pública a prestação de contas de sua cidade o Portal da Transparência tem acesso irrestrito e sem necessidade de cadastro ou senhas. Ao acessar o Portal da Transparência, o cidadão fica sabendo de que maneira o dinheiro público está sendo utilizado e auxilia a Administração Pública na fiscalização dos gastos. Este comprometimento é fundamental no processo de participação popular na gestão da Prefeitura Municipal de sua cidade”. Disponível em: <<http://www.valeverde.rs.gov.br/site/conteudo.php?pag=home>>.

No canto esquerdo, há uma listagem com diversas abas para acesso, como das licitações, licitações 2016, licitações 2015, licitações 2014; contratos, contratos 2016, contratos 2015, contratos 2014, contratos 2013; receita, restos a pagar, SIC/acesso à informação/requerimentos, FAQ/fale conosco/perguntas frequentes, estatística de requerimentos, atos administrativos, estrutura organizacional/setores, consulta de imóveis/veículos, Lei nº 12.527/2011, quadro funcional, relatórios, despesas, contas públicas e pessoal.²¹

Além disso, ao final da página há um quadro onde é possível obter o acesso rápido a determinadas informações, como consulta de imóveis e veículos, contratos, despesa extra, despesa orçamentária por categoria, despesa por função e subfunção, diárias, empenho orçamentário, estatística de requerimentos, estrutura organizacional e setores, licitações, passagens e locomoção, receita, relação cronológica para pagamento e restos a pagar.²²

É um portal da transparência bem completo, com diversas abas que remetem diretamente à informação pública que se procura, contemplando os requisitos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Este sítio eletrônico possui um *layout* com as informações bem distribuídas em abas e *links*, o que facilita para o administrado a busca de informações.

O último portal da transparência em que será analisado o *layout* do sítio eletrônico é do município de Venâncio Aires. Este município é o que contém a maior listagem de *links* diretos para informações públicas, contendo o serviço de informação ao cidadão, informações organizacionais, relatório da transparência da gestão fiscal, editais/licitações/compras/contratos, registro de despesas, registro de receitas, contas públicas/balanços, diárias, acompanhamento de programas/ações/projetos/obras, administração do patrimônio público – imóveis/veículos, lei de acesso à informação, perguntas e respostas, recursos humanos, lei de responsabilidade fiscal, serviço e atividades de interesse coletivo e parcerias voluntárias.²³

É um dos portais da transparência com o *layout* que melhor atende aos requisitos estipulados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, onde o administrado acessa facilmente as informações, pois há diversas abas que direcionam para o acesso direto da informação específica. É importante que o *layout* dos portais seja de fácil manuseio para que um maior número de administrados consiga acessar as informações públicas.

Neste sentido, “a padronização de “botões” nas páginas da Administração Pública na internet facilita sobremaneira o acesso às informações de publicação

²¹ VALE VERDE. *Sítio oficial da prefeitura municipal de Vale Verde*. Disponível em: <<http://www.valeverde.rs.gov.br/site/conteudo.php?pag=home>>.

²² *Idem*.

²³ VENÂNCIO AIRES. *Portal da transparência do município de Venâncio Aires*. Disponível em: <<http://www.pmva.com.br/portal/transparencia>>.

obrigatória, assim como a localização dos formulários para o preenchimento de solicitação de outras informações”.²⁴ A questão do *layout* e da forma com que as informações estão dispostas nos sítios eletrônicos está disposta no dispositivo 5º da Lei de Acesso à Informação, que estabelece que a informação deverá ser franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis.²⁵

Com a presente análise qualitativa acerca dos *layouts* dos portais da transparência, verifica-se que não há uma padronização dos sítios eletrônicos. Neste viés, Limberger²⁶ elucida que “a informação pública deve ser disponibilizada de uma maneira padronizada, sempre que possível. [...] Os portais de transparência com informações facilitadas auxiliam a acessibilidade daqueles que buscam os dados”.

Após verificar-se que não há uma padronização na estrutura gráfica dos portais da transparência, passa-se para a análise de outro importante aspecto, que é acerca da clareza e da acessibilidade das informações públicas.

4 A clareza das informações públicas em uma linguagem de fácil compreensão

A Lei nº 12.527/2011 (LAI), no mesmo dispositivo em que trata da padronização, assegura que a informação deverá ser prestada de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.²⁷ Dessa forma, o presente trabalho irá percorrer os portais da transparência desses quatro municípios selecionados, verificando se as informações dispostas nos sítios eletrônicos se coadunam com o que preceitua a Lei de Acesso à Informação, ou seja, se há uma compreensibilidade da informação. A ênfase da clareza das informações e da linguagem de fácil compreensão terá o seu enfoque nas licitações e contratos. Selecionar-se-á um contrato de dispensa ou inexigibilidade e uma licitação de cada um dos municípios para verificar se a linguagem atende aos preceitos da lei.

Iniciando-se pelo município de Santa Cruz do Sul, selecionou-se o primeiro contrato que estava na listagem, que era uma dispensa de licitação, e o número do contrato era 208/2016. Ao clicar para abrir mais informações dessa contratação, havia dois documentos em *pdf*, referentes ao contrato e ao termo de ratificação

²⁴ SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015 (Coleção direito administrativo positivo; v. 33/ Irene Patrícia Nohara, Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho, coordenadores), p. 95.

²⁵ BRASIL. *Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

²⁶ LIMBERGER, Têmis. Acesso à informação pública em rede: a construção da decisão adequada constitucionalmente. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Unisinos, 2013, p. 263.

²⁷ BRASIL. *Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

de dispensa de licitação. O contrato estava em sua íntegra, ou seja, a linguagem apresentada era técnica (jurídica).²⁸

No processo licitatório, optou-se por analisar uma licitação na modalidade concorrência, onde analisou-se a “Concorrência nº 10/16 – Concessão de Direito Real de Uso Remunerado de parte de um terreno urbano destinado à construção de um Restaurante Panorâmico no Parque da Santa Cruz, de propriedade do Município de Santa Cruz do Sul. DATA: 04.08.16. Valor mínimo mensal da oferta a título de locação: R\$ 10,46”. Encontravam-se o edital e a ata de abertura em documento *pdf* e os projetos em *rar*. O edital estava em sua íntegra, contendo 54 páginas.²⁹

Prosseguindo para a análise do portal do município de Sobradinho, cabe registrar que não foi possível realizar a análise da linguagem dos contratos, visto que não há nenhum registro na busca das dispensas de licitação ou inexigibilidades. Dessa orma, selecionou-se uma licitação pública para verificar a linguagem utilizada. Não se encontrou nenhum registro de licitação na modalidade concorrência, selecionando-se assim a modalidade tomada de preços.³⁰

O primeiro processo licitatório da listagem era uma contratação de 30 mb via fibra ótica para uso no centro administrativo municipal. No entanto, não havia o edital para *download*. Selecionou-se então a segunda licitação da lista, que era uma contratação de empresa para executar a reforma do posto de saúde central, e esta dispunha de edital. Constava o edital na íntegra, que continha 26 páginas.³¹

No município de Vale Verde, encontravam-se os contratos e licitações, havendo os documentos em *pdf* do contrato e do edital na íntegra (bem como o termo de adjudicação do processo licitatório). Registra-se que, apesar de ser a cópia do contrato e do edital da licitação, a linguagem estava mais acessível que a dos demais municípios analisados. No edital do processo licitatório analisado (nº 016/2016) havia um quadro, especificando os objetos que seriam adquiridos.³²

Nesta senda, ainda que tenha ocorrido somente a publicização dos editais e contratos já existentes, estes já possuíam uma linguagem um pouco menos técnica que os demais, sendo o portal da transparência do município de Vale Verde, no que concerne à linguagem das contratações públicas, o que até então mais se adequou ao preceito da Lei de Acesso à Informação.

Por fim, no que tange à acessibilidade das informações públicas referentes aos contratos e licitações, analisou-se o município de Venâncio Aires. Iniciando-se

²⁸ SANTA CRUZ DO SUL. *Portal da transparência do município de Santa Cruz do Sul*. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/servicos/portal-da-transparencia>>.

²⁹ *Idem*.

³⁰ SOBRADINHO. *Portal da transparência da prefeitura municipal de Sobradinho*. Disponível em: <<https://sobradinho.atende.net/?pg=transparencia#!grupo/1/item/1/tipo/1>>.

³¹ *Idem*.

³² VALE VERDE. *Sítio oficial da prefeitura municipal de Vale Verde*. Disponível em: <<http://www.valeverde.rs.gov.br/site/conteudo.php?pag=home>>.

pelo contrato, inseriu-se no campo de busca a modalidade dispensa e acessou-se o primeiro contrato da listagem, que era a locação de um imóvel para a Secretaria Municipal da Saúde. No entanto, não havia o documento do contrato para *download*, a fim de realizar a análise, ficando impossível verificar os contratos desse município.³³

Passando-se para as licitações públicas, buscou-se pela modalidade de concorrência pública. Acessou-se a primeira da listagem, cujo número do processo licitatório era 002/2016. Ao clicar no edital, constava que o objeto era a alienação de bens imóveis de propriedade do município. Havia o edital para *download* e estava em sua íntegra.³⁴

Neste sentido, a partir de uma análise das informações disponíveis acerca das contratações públicas dos municípios, verifica-se que não há uma preocupação em disponibilizá-las sem uma linguagem técnica.³⁵ As informações são publicadas nos portais da transparência e, da forma com que são postas, são inacessíveis para muitos dos administrados. Se a informação não possui uma acessibilidade, a transparência se torna formal, e não substancial.

Salgado³⁶ assevera que “[...] as tabelas de dados orçamentários e financeiros, em sua forma bruta, em nada contribuem para a transparência da condução dos negócios públicos. Sem a compreensão dos dados disponíveis, não há *accountability* vertical, não há controle social”. A não observância desse dispositivo da Lei de Acesso à Informação acarreta diversos prejuízos para a transparência administrativa e o controle social.

5 As informações públicas e o prazo de resposta do Poder Público aos solicitantes

O último objeto de análise qualitativa dos portais da transparência (depois, será efetuada uma pesquisa na ferramenta do LicitaCon, que se encontra no sítio eletrônico do TCE-RS) será sobre o procedimento e fornecimento de acesso à informação. O artigo 10 da Lei de Acesso à Informação Pública dispõe que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações. Além disso, o §2º

³³ VENÂNCIO AIRES. *Portal da transparência do município de Venâncio Aires*. Disponível em: <<http://www.pmva.com.br/portal/transparencia>>.

³⁴ *Idem*.

³⁵ No tocante à acessibilidade da informação e da linguagem empregada, o Gespública (que é um programa nacional de gestão pública e desburocratização) confeccionou uma cartilha para os responsáveis dos órgãos da Administração Pública. Essa cartilha objetiva facilitar o acesso do cidadão ao serviço público através de uma linguagem cidadã (GESPÚBLICA, 2016). O que pode ser aplicado aos portais da transparência, a existência de uma linguagem cidadã para a interlocução com os administrados, combatendo uma linguagem extremamente técnica.

³⁶ SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015 (Coleção Direito Administrativo Positivo; v. 33/ Irene Patrícia Nohara, Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho, coordenadores), p. 95.

desse dispositivo preconiza que “os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet”.³⁷

Dessa forma, qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, pode solicitar o acesso à informação, havendo a possibilidade de ser por meio eletrônico. O dispositivo 11 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece que “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”. O §1º do artigo em comento dispõe que, não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade possui até 20 dias para a concessão do acesso.³⁸

O §2º estabelece que, não sendo possível conceder a informação em até 20 dias, o prazo poderá ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa expressa. O Decreto nº 7.724/2012 regulamentou e esmiuçou como se dará o procedimento de acesso à informação, dispondo, em seu artigo 16, que “o prazo para resposta do pedido poderá ser prorrogado por dez dias, mediante justificativa encaminhada ao requerente antes do término do prazo inicial de vinte dias”.³⁹

A autora Eneida Salgado⁴⁰ expõe, acerca desse prazo de 20 (vinte) dias, de que este é suficiente se há uma gestão transparente na Administração Pública, dentro da lógica internacional da defesa do direito de acesso à informação. Se a prática é a de documentar os atos e as decisões públicas e arquivar as informações, conforme o que preconiza a Constituição Federal de 1988 (quando dispõe acerca dos princípios da Administração Pública) e, agora, ao artigo 6º da Lei de Acesso à Informação, não há dificuldades em oferecer a informação imediatamente ou no prazo máximo de 20 dias.

Diante da possibilidade de encaminhamento de pedido de acesso à informação pública em meio eletrônico e visualizando os prazos do Poder Público para informar, no dia 20 de outubro de 2016 enviou-se uma solicitação de requerimento de informação pública, no que se refere às licitações. A mensagem encaminhada foi a mesma para os quatro municípios dessa análise qualitativa, tendo sido: “Boa tarde! Eu gostaria de ter acesso às licitações do ano de 2016 em sua íntegra, com todas as fases realizadas. Obrigada”. Esta mensagem foi para verificar se os portais dos municípios iriam informar que agora há a possibilidade de acesso na ferramenta do LicitaCon.

³⁷ BRASIL. *Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

³⁸ BRASIL. *Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

³⁹ BRASIL. *Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7724.htm>.

⁴⁰ SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015 (Coleção direito administrativo positivo; v. 33/ Irene Patrícia Nohara, Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho, coordenadores), p. 120.

Cabe aqui destacar que somente o município de Vale Verde possui um portal da transparência que, após o recebimento de solicitação de informação, envia um *e-mail* ao requerente. O *e-mail* envia dados para que o cidadão acompanhe o requerimento no menu de acesso à informação do portal da transparência. Frisa-se que o município de Vale Verde não tem população de 10 mil habitantes, ou seja, não tem a obrigatoriedade de disponibilizar essas informações públicas em um meio eletrônico.

A informação buscada poderia ter sido respondida de forma imediata, conforme preceitua o *caput* do artigo 11 da Lei nº 12.527/2011. No entanto, nenhum dos municípios deu um retorno imediato. O primeiro município a responder foi o de Venâncio Aires, no dia 27 de outubro de 2016 (sete dias após o requerimento de informação).

A resposta foi enviada para o *e-mail* e teve o seguinte teor: “Vimos prestar esclarecimentos ao Pedido de Informação Protocolo SIC nº 018/2016 (Comunicação Interna nº 14.276/2016), sobre o acesso às licitações realizadas em 2016, na íntegra e em todas as suas fases. Tais informações podem ser obtidas através do site do Município <http://www.venancioaires.rs.gov.br/>; além disso, as licitações realizadas a partir do mês de maio do corrente ano, também estão disponíveis no site do Tribunal de Contas – TCE/RS <http://www.tce.rs.gov.br/>, através do Sistema LicitaCon”.

Ainda, a Administração do município salientou que mais informações poderiam ser obtidas pelo telefone (onde disponibilizaram o contato) e pessoalmente, informando ao administrado o endereço. Importa registrar que a resposta da solicitação veio em um *pdf* anexo ao e-mail, assinado pela agente administrativa auxiliar e pelo secretário de Administração. A resposta do município de Venâncio Aires atendeu ao que foi proposto, visto que no sítio oficial da prefeitura encontram-se somente os editais e resultados, não percorrendo todas as fases do processo licitatório.

No dia 1º de novembro de 2016, doze dias após o requerimento de informação acerca dos processos licitatórios, o município de Vale Verde deu um retorno via *e-mail*. A resposta, aqui transcrita, foi: “Quanto ao requerimento de código de acesso 3 com dígito verificador 864418 e enviado em 20.10.2016. Encaminhamos a resposta: Bom dia, Cynthia! Você acessa: www.valeverde.rs.gov.br, clique em Portal Transparência e selecione a opção Licitações 2016. Assim você poderá ter acesso às fases na íntegra. Qualquer dúvida, estamos à disposição. Boa semana!”.

No entanto, não é possível localizar todas as fases na íntegra dos processos licitatórios através do sítio oficial do município de Vale Verde, havendo somente o edital de cada licitação e o resultado. Visto que este município possui população inferior a 10 mil habitantes, não tem a obrigatoriedade de informar em meio eletrônico. Porém, diante de que o município possui portal da transparência e canal de comunicação com o administrado, poderia ao menos informar que esses documentos

(das fases das licitações) podem ser obtidos presencialmente, podendo ser feita a cópia. Dessa forma, a resposta não atendeu satisfatoriamente ao requerimento de acesso à informação.

No dia 9 de novembro de 2016, já transcorridos os vinte dias do prazo para a disponibilização de informações solicitadas pelo canal de comunicação com os cidadãos, teve-se que os municípios de Santa Cruz do Sul e Sobradinho não deram retorno algum. Cabe ressaltar que estes municípios são os que possuem maior população dentre os municípios da presente análise, ambos tendo, dessa forma, o dever de informar e possibilitar aos administrados o acesso às informações requeridas. Neste sentido, os municípios de Santa Cruz do Sul e Sobradinho não cumprem com o preceito legal da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que é o de possibilitar o acesso à informação pública em meio eletrônico, disponibilizando as respostas aos requerentes em um determinado prazo estipulado na legislação.

Nesta senda, realizou-se uma tabela com uma síntese dos resultados da análise qualitativa realizada, que investigou se determinadas questões estavam em consonância com a Lei de Acesso à Informação:

Tabela da análise qualitativa

Município	Número de habitantes	Visibilidade dos contratos e licitações no sítio eletrônico	Atende os requisitos da LAI
Santa Cruz do Sul	118.374	Sim (só não constam os documentos dos resultados das licitações)	Não
Sobradinho	14.283	Parcial, somente das licitações	Não
Vale Verde	3.253	Parcial, somente das licitações	Parcialmente
Venâncio Aires	65.946	Sim (só não constam os documentos dos resultados das licitações)	Parcialmente

Fonte: própria

Como foi perquirido nessa análise, o município de Vale Verde respondeu dentro do prazo que consta na Lei nº 12.527/11 a solicitação de informação pública, no entanto, a resposta enviada (de que era possível encontrar no portal da transparência) não se confirmava, visto que os documentos das fases das licitações não estavam disponíveis no portal do município. O município de Venâncio Aires respondeu dentro do prazo e indicou a ferramenta do LicitaCon, onde é possível encontrar os documentos que se buscava. Quanto à linguagem clara e acessível (e não uma linguagem técnica) e à padronização da estrutura gráfica dos sítios eletrônicos e dos botões, não foram encontradas em nenhum dos portais.

Com isso, passa-se para o último aspecto a ser analisado no presente estudo, que é a ferramenta do LicitaCon, desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

6 O acesso à informação pública e a ferramenta do LicitaCon

Visto que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) implementou a ferramenta do LicitaCon, onde as informações acerca de licitações públicas devem ser disponibilizadas no pleno (ou seja, todas as suas fases), realizar-se-á uma análise qualitativa deste instrumento. Primeiramente, ele foi disponibilizado somente para os técnicos do TCE e, depois, criou-se o LicitaCon Cidadão, onde toda a sociedade pode ter acesso às informações das contratações.⁴¹

Neste sentido, será realizada uma análise qualitativa por amostragem, onde selecionar-se-ão um contrato e uma licitação na modalidade de concorrência dos municípios de Santa Cruz do Sul, Sobradinho, Vale Verde e Venâncio Aires e, a partir dos documentos disponibilizados, será analisada a linguagem empregada e se havia todos os documentos referentes às fases das licitações.

Dessa forma, para acessar a ferramenta do LicitaCon, inseriu-se no sítio de buscas *Google* os termos “licitacon tce”. A pesquisa remeteu para a página que apresentava o LicitaCon, onde há uma explanação do que é este sistema de licitações e contratos. No canto à esquerda, há abas para o acesso, como a apresentação, LicitaCon web, e-Validador, LicitaCon cidadão, planilhas modelo, perguntas frequentes, legislação e contato.⁴² Assim, clicou-se em LicitaCon cidadão, onde abriu-se uma nova página.

Ao ingressar na página, está disposto que “as informações e os documentos exibidos foram cadastrados em atendimento à Resolução nº 1050/2015 e não foram previamente examinados por este Tribunal. Seus conteúdos são de inteira responsabilidade da unidade que o cadastrou. A divulgação das licitações e contratos neste espaço não substitui as publicações legalmente exigidas”.⁴³ No entanto, a previsão legal é de divulgação dos editais e resultados dos contratos e licitações, enquanto que no LicitaCon é possível o acesso das contratações públicas no pleno, ou seja, em todas as suas fases.

Esta ferramenta é de suma importância, pois há atos corruptivos em determinadas fases das contratações e, com o possível acesso a todos os documentos, é facultado aos cidadãos exercer a fiscalização e o controle. No entanto, visto que a ferramenta foi implementada recentemente (disponibilizada para os cidadãos a partir de outubro de 2016), será realizada apenas uma análise de modo a verificar o que está de acordo com uma transparência eficaz e o que poderá ser modificado.

⁴¹ RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com informações da ferramenta do LicitaCon. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/apresentacao>.

⁴² *Idem*.

⁴³ *Idem*.

Iniciando-se a análise pelo município de Santa Cruz do Sul, abriu-se a aba licitações e contratos, onde se encontram as contratações públicas dos órgãos municipais. Inseriu-se na busca o município de Santa Cruz do Sul, onde apareceram três abas: da prefeitura municipal de Santa Cruz do Sul, da Câmara Municipal e dos consórcios intermunicipais de serviços. Na aba da prefeitura, havia um indicativo de que 173 licitações estavam cadastradas e 214 contratos. Na aba da câmara municipal, constavam 24 licitações cadastradas e 31 contratos. Já na dos consórcios, havia 10 licitações e 43 contratos cadastrados.⁴⁴

Acessou-se a aba da prefeitura municipal, onde, primeiramente, clicou-se nas licitações encerradas, que totalizavam 150. No campo de busca, foi inserido o termo “concorrência”, para que aparecessem as licitações na modalidade concorrência. Obtiveram-se quatro resultados, sendo uma delas deserta (fracassada, anulada ou revogada). Assim, abriu-se a segunda da listagem, cujo número do processo licitatório era 08/2016. O objeto de licitação era a execução de pavimentação e qualificação de vias urbanas - bloco 02 (Ruas 28 de outubro, Augusto Spengler, Dona Flora, Gaspar Silveira Martins, Melvin Jones), sendo o valor homologado de R\$4.078.115,69.⁴⁵

Clicou-se na lupa ao lado da licitação, para visualizar mais detalhes. Havia 13 documentos para *download*, sendo estes o cronograma, o detalhamento BDI (benefícios e despesas indiretas), o detalhamento dos encargos sociais, edital e anexos, orçamento-base, projeto básico/termo de referência, convocação – aviso de edital, outras duas convocações, atas (habilitação/propostas), propostas (orçamento e preço), cronograma da proposta vencedora e homologação.⁴⁶

No cronograma do processo licitatório em análise, havia uma tabela com os itens e a descrição dos serviços, bem como o valor total de cada um dos itens e a porcentagem concernente a eles. O cronograma se subdividia em oito meses, onde em cada mês constava a porcentagem que deveria ser realizada daquele serviço e o valor que custaria em cada mês. Essa tabela era relativamente de fácil entendimento, podendo estar mais especificada (continha quase somente números e porcentagens).⁴⁷

O documento referente ao detalhamento do BDI era mais complexo; primeiramente, não constava o que era o BDI, devendo haver uma indicação do que é essa abreviatura. A tabela apresentava o tipo de obra, o item componente, as taxas de BDI e valores, tudo em porcentagens. Somente um cidadão com formação em engenharia ou cálculo consegue compreender essa tabela e os cálculos realizados.⁴⁸

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

O detalhamento dos encargos sociais também estava no formato de tabela, onde estavam descritos os encargos sociais sobre a mão de obra. Os dados constavam em porcentagens, o que muitas vezes dificulta a compreensão do usuário. Passando-se para o edital da concorrência, este possuía 62 laudas, e o tipo de licitação era menor preço. O edital estava em sua íntegra, com o objeto, prazos, condições para participação, dentre outros itens que devem ser contemplados no edital. Evidente que há o emprego de termos técnicos no edital, visto que, a título exemplificativo, o licitante deverá demonstrar o balanço patrimonial. No entanto, a linguagem é mais acessível do que o detalhamento dos encargos sociais e detalhamento do BDI.⁴⁹

O orçamento base estava em uma tabela e havia a especificação detalhada dos custos de tudo o que abarcava os serviços da construção. Estava bem demonstrado e havia clareza nas informações. No projeto básico⁵⁰ constavam todos os estudos realizados e o detalhamento deles, bem como todos os projetos desenvolvidos (como de terraplanagem, de pavimentação, dentre outros).⁵¹ O projeto básico é anterior à execução da obra, a fim de verificar a viabilidade técnica e avaliar os custos da obra. Essa fase interna é de suma importância para a definição do objeto e deve se dar antes do edital.

Porém, não há essa definição do que é o projeto básico para o usuário que acessa as informações das contratações públicas. Ainda, pela ordem em que os documentos estão dispostos na ferramenta do LicitaCon, aparenta ser o edital anterior ao projeto básico, devendo haver esse cuidado. No documento para *download*, consta projeto básico/termo de referência, não sendo tratada a diferença entre estes, utilizando-se como sinônimo. A fase interna é primordial para o controle, devendo-se ter maior cuidado na disponibilização dessas informações, visto a relevância.

As publicações em diário de grande circulação no município e no diário oficial cumpriram com o previsto na Lei de Licitações. A ata de abertura e julgamento da habilitação e da proposta do processo licitatório estava redigida de forma transparente, tendo havido somente um licitante (que se consubstanciou em vencedor do processo licitatório). Na proposta, constavam o objeto da licitação, o orçamento e preço.⁵²

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em seu artigo 6º, estabelece diversas definições, dentre elas do projeto básico. Dessa forma, tem-se que "IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos".

⁵¹ RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Site eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com informações da ferramenta do LicitaCon. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/apresentacao>.

⁵² *Idem.*

O cronograma da proposta vencedora estava em formato de tabela, mas o mês oito estava com dados em que não era possível realizar a leitura (podendo ter ocorrido uma falha no momento de digitalizar o documento). O último documento a ser analisado, que é o termo de homologação e adjudicação, é apenas uma lauda com a confirmação do ato. No entanto, homologação e adjudicação são termos técnicos, onde poderia haver uma pequena explicação para que todos os usuários pudessem ter o entendimento da informação.⁵³

Passando-se para a análise do contrato, havia 215 vigentes e 21 encerrados. Abriam-se os contratos vigentes e o primeiro da listagem era a contratação pública de empresa para conserto de trator. Estava descrito o número do contrato, o ano, o objeto, o contratado, a data de assinatura, a data final de vigência e o valor atual do contrato. Havia uma lupa no canto esquerdo de cada contratação, onde, ao clicar, era possível obter mais informações. Havia o documento de processo de dispensa, o contrato e a súmula do contrato para *download*. O contrato estava na íntegra, onde constava o termo do contrato e as cláusulas.⁵⁴ O contrato se mostrava mais acessível do que os documentos referentes ao processo licitatório analisado anteriormente.

O segundo município da presente análise, Sobradinho, possui 40 licitações e 49 contratos disponíveis para acesso na ferramenta do LicitaCon. Havia uma licitação pública nova e 39 encerradas. Destas 39, nove foram revogadas, anuladas ou desertas. Como no município de Santa Cruz do Sul, buscaram-se as licitações na modalidade concorrência. No entanto, não se obteve nenhum resultado. Dessa forma, analisou-se um processo licitatório na modalidade tomada de preços. A licitação pública em comento possuía como objeto a contratação de empresa para executar a construção de um centro de especialidades odontológicas, sendo uma empreitada global com recurso do Ministério da Saúde.⁵⁵

Ao clicar para obter mais detalhes dessa licitação, foi possível verificar que ela teve sete licitantes, todos devidamente habilitados. Para *download*, encontravam-se 15 documentos, sendo estes o cronograma, o detalhamento BDI (benefícios e despesas indiretas), o detalhamento dos encargos sociais, edital e anexos, orçamento-base, projeto básico/termo de referência, convocação – aviso de edital, outras três convocações, atas (habilitação/propostas), seis planilhas de propostas, sete propostas – orçamento e preço, cronograma da proposta vencedora e homologação.⁵⁶

O cronograma era mensal, dividido em cinco meses. Estavam descritos os itens e etapas, que totalizavam doze itens. Ao lado, na tabela, estavam especificados o valor e a porcentagem que seriam demandados em cada mês com cada uma das

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

etapas. Ao final, o valor mensal englobando todos os itens e o valor total, bem como a evolução mensal e a evolução acumulada em porcentagem.⁵⁷ Deveria haver uma legenda com uma explanação de que a evolução acumulada se daria somando-se os gastos do primeiro mês, do primeiro mês com o segundo mês, e assim por diante.

O documento referente ao detalhamento do BDI era mais difícil de ser compreendido. Primeiramente, não constava o significado de BDI, devendo haver uma indicação do que é essa abreviatura. A tabela apresentava a identificação/descrição, o tipo de obra e o regime previdenciário adotado. Além disso, constava em uma tabela o cálculo do BDI com os itens e as taxas de BDI, tudo em porcentagens. Também havia uma tabela com os limites de taxa e uma outra com o cálculo dos tributos, em porcentagens. Somente um cidadão com formação em engenharia ou em cálculo consegue compreender essa tabela e os cálculos realizados.⁵⁸

O detalhamento dos encargos sociais sobre a mão de obra estava especificado em uma tabela. Constava o código, a descrição e a porcentagem de horista e mensalista com desoneração e sem desoneração. As informações também apresentavam linguagem técnica. O edital estava bem detalhado, continha 27 páginas, contendo disposições gerais, descrição do objeto, dos prazos, dentre outros.⁵⁹

O orçamento base também estava em uma tabela e havia o número do lote, o número da ordem, o número do item, a fonte de referência, o código e data desta, a descrição do item, quantidade, preço unitário, preço total, porcentagem do BDI e porcentagem dos encargos sociais. Não havia especificação do que era o BDI. No geral, as informações estavam acessíveis, diante do formato de tabela com a descrição dos itens e o valor de cada um deles. O projeto básico/termo de referência era um projeto que somente um engenheiro poderia compreender. Entretanto, não há como tornar um projeto acessível, vista a tecnicidade e peculiaridades deste.⁶⁰

Passando a análise para a convocação/aviso de edital, havia quatro. Uma no Jornal Cidades, onde havia avisos e editais de diversas prefeituras do Rio Grande do Sul; uma no Diário Oficial do Estado; uma no Diário Oficial da União; e, por fim, uma no jornal Gazeta da Serra. A ata de recebimento das propostas estava clara e acessível, constando a descrição do nome das empresas que efetuaram as propostas.⁶¹

Havia seis planilhas de propostas, entretanto, sete foi o número de empresas que apresentaram propostas. Neste sentido, não havia o documento de uma das planilhas, que era a da empresa Konan Instalações Elétricas Ltda. O cronograma da proposta vencedora estava em formato de tabela e estabelecia somente cinco

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

itens a serem executados. O cronograma era mensal, no entanto, constavam os valores e porcentagens dos dias 20, 40 e 60, não estando bem detalhada a tabela. Por fim, o relatório do termo de homologação continha o nome do vencedor e o valor do objeto.⁶²

Exposta a análise do processo licitatório, que apresentou algumas falhas nas informações (como a falta de um documento com a planilha de proposta de um dos concorrentes), dar-se-á continuidade no município de Sobradinho, verificando um contrato em que houve dispensa de licitação. Neste sentido, inseriu-se no campo de busca dos contratos o termo “dispensa”, onde se obtiveram dois resultados. O primeiro deles, que foi analisado, foi acerca da execução dos serviços de perfuração de rocha com uso de explosivo, compreendendo o fornecimento de todos os explosivos e materiais necessários à detonação, fornecimento de toda a mão de obra para as atividades previstas, para a operação e manutenção dos equipamentos, bem como sua mobilização e desmobilização, inclusive com engenheiro de minas.⁶³

Ao verificar os detalhes desse contrato público, encontravam-se dois documentos, sendo estes a súmula do contrato e o contrato. A súmula do contrato era a imagem de sua publicação em um determinado jornal. O contrato possuía oito páginas, onde está especificado o contratante, o contratado e as cláusulas do contrato. É um documento de caráter técnico (jurídico), mas que estava bem detalhado, constando as obrigações de ambas as partes, os reajustes, o pagamento, o objeto, dentre outras questões.⁶⁴

Prosseguindo a análise qualitativa no sítio eletrônico do LicitaCon, o município a ser investigado foi o de Vale Verde. No entanto, este município não possuía nenhuma licitação nem contrato cadastrado no sistema.⁶⁵ Isto ocorre visto que não há obrigatoriedade de cadastrar as contratações públicas, pois o município tem população inferior a 10 mil habitantes. Esta é uma falha que se apresenta, pois se torna dificultoso o controle da administração municipal de pequenos municípios. Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), 2.680 dos 5.560 municípios do Brasil possuem população inferior a 10 mil habitantes, o que é um número bem expressivo.

Por fim, o último município da análise foi Venâncio Aires, cuja prefeitura municipal possuía 123 licitações cadastradas e 187 contratos. Em um primeiro momento, perquiriu-se pelas licitações, onde foi inserido no campo de busca o termo “concorrência”. As duas primeiras da listagem estavam sinalizadas como desertas,

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

então se investigou a seguinte, que tinha por objeto o registro de preços de lâminas e baterias, no valor de R\$138.875,00.⁶⁶

Havia quatro licitantes, sendo que um estava inabilitado. Dentre os documentos para acesso constavam 10, o edital e anexos, três convocações – avisos de edital, duas atas (habilitação/propostas), três propostas (orçamento e preço) e a homologação. O edital, do processo licitatório de número 38/2016, era para registro de preços, do tipo menor preço. O edital era relativamente extenso e bem detalhado, com 19 páginas, onde havia a descrição do objeto, do recebimento das propostas, o que os envelopes deveriam conter, dentre outros. O detalhamento do objeto estava em formato de tabela, com a descrição dos itens, a quantidade estimada e o valor unitário estimado.⁶⁷

Uma das convocações – aviso de edital era no jornal Folha do Mate, jornal este de circulação no município de Venâncio Aires. A segunda convocação foi no Diário Oficial do Estado e a outra dizia respeito à convocação no Jornal Cidades. Uma questão referente à publicidade no sistema de registro de preços está disposta no artigo 16 da Lei nº 8.666/93,⁶⁸ que é acerca da publicidade mensal em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público.

Neste sentido, não é possível conferir se houve essa publicidade mensal, visto que pode se dar através de um quadro de avisos – e não constava no sistema LicitaCon.

Prosseguindo com a análise dos documentos do processo licitatório, passou-se para as atas, onde havia a habilitação e as propostas das empresas participantes. A primeira ata era apenas de uma página, que era a ata da sessão de recebimento de documentação e propostas. Uma das empresas estava inabilitada, pois apresentou certidão negativa em matéria falimentar vencida e não juntou prova de inscrição no cadastro de contribuintes do município. Após verificada a habilitação, agendou-se a abertura dos documentos das propostas para determinada data.⁶⁹

Esta abertura dos documentos estava em um outro arquivo, com as propostas de preço. Nenhuma empresa cotou os valores para os itens 4, 5, 6, 7 e 8, restando estes desertos. A empresa vencedora foi a com o menor preço. Todos os documentos com as propostas estavam com as informações de acordo com o arquivo em que

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexistência de licitação (BRASIL, 1993).

⁶⁹ RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com informações da ferramenta do LicitaCon. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/apresentacao>.

a comissão de licitações julgou as propostas. Por fim, o último documento era a homologação, em que o prefeito assinou a homologação do resultado, em que o objeto se restringiu aos itens 1, 2 e 3.⁷⁰

A última análise do presente trabalho é referente ao contrato do município de Venâncio Aires, onde se inseriu no campo de buscas o termo “dispensa”. No entanto, não se obteve nenhum resultado com a busca. Também não se encontraram resultados para o termo “inexigibilidade”. Dessa forma, analisou-se o primeiro contrato da listagem, cujo objeto era a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de elaboração de projeto executivo de engenharia de pavimentação asfáltica da Rua Augusto Silveira de Moraes. O valor era de R\$26.890,00. Ao obter mais detalhes desse contrato, de número 122/2016, havia o contrato e a súmula do contrato.⁷¹

A súmula do contrato era a imagem de uma página do jornal Folha do Mate (jornal de circulação no município dessa contratação pública) e o contrato estava em *pdf*, contendo seis páginas. O contrato possui 14 cláusulas, referentes aos serviços, ao valor, ao pagamento, à vigência, dentre outros aspectos.⁷² Um contrato apresenta termos e um formato um pouco mais técnico, como já foi abordado nos demais contratos analisados, mas ainda é mais acessível que determinadas planilhas e tabelas de alguns processos licitatórios.

O LicitaCon é uma ferramenta inovadora, que permite o acesso dos documentos referentes aos processos licitatórios em seu pleno, constando todas as fases. No entanto, não abrange os municípios de população inferior a 10 mil habitantes, restringindo o controle da administração pública municipal. No estado do Rio Grande do Sul, dos 497 municípios apenas 167 possuem população superior a 10 mil habitantes. Ou seja, apenas 33,6% dos municípios do Rio Grande do Sul têm a obrigatoriedade de disponibilizar informações públicas em meio eletrônico.

Verificou-se na presente análise qualitativa a clareza e facilidade de acesso às informações públicas nos portais da transparência dos municípios de Santa Cruz do Sul, Sobradinho, Vale Verde e Venâncio Aires, bem como o manuseio das informações, onde analisou-se o *layout* dos sítios eletrônicos. Para mais, foi encaminhado um pedido de acesso à informação através de meio eletrônico, para verificar se os municípios cumpriam com o prazo de respostas. E, por fim, analisou-se a qualidade das informações e os documentos disponibilizados na ferramenta do LicitaCon.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

Considerações finais

Este artigo versou acerca da transparência e do dever de informação pública, a partir de um estudo de caso em portais da transparência de municípios do Rio Grande do Sul, tendo como enfoque as contratações públicas. A escolha pela análise de licitações e contratos se deu em virtude de maior incidência de atos corruptivos, podendo ser a transparência uma ferramenta de combate.

Em um Estado Democrático de Direito, faz-se imprescindível que os cidadãos tenham acesso às informações, para que possam participar da vida pública e exercer o controle social.⁷³ Dessa forma, é necessário que a transparência seja real, não meramente formal. Para isso, analisou-se a efetividade e o cumprimento de diretrizes da Lei de Acesso à Informação a partir de quatro elementos, quais sejam: a padronização na estrutura gráfica dos sítios oficiais, a clareza e linguagem acessível e de fácil compreensão, a resposta dentro do prazo e a ferramenta do LicitaCon (esta última desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul).

Os resultados obtidos a partir da análise de quatro municípios foram de que não há uma padronização na estrutura gráfica, havendo portais em que há uma maior facilidade na busca das informações e outros em que esse acesso é mais dificultoso. Quanto à linguagem e clareza das informações, muitos dos documentos adotam uma linguagem técnica, com quadros e gráficos que são de difícil compreensão. Acerca do prazo para resposta quando do requerimento de informação pública, somente um município cumpriu satisfatoriamente, indicando a ferramenta do LicitaCon. Dois municípios não responderam e o outro indicou que era possível localizar a informação no portal da transparência, não sendo possível, no entanto.

A ferramenta do LicitaCon, ainda que tenha sido um avanço por disponibilizar na íntegra os documentos, facilita mais o trabalho de controle externo do próprio Tribunal de Contas do Estado do que dos cidadãos. Isso porque as informações são concedidas sem uma preocupação com a linguagem, ou seja, sem o cuidado de tornar as informações acessíveis aos cidadãos.

Neste sentido, o presente estudo concluiu que os portais da transparência não têm atendido de forma substancial aos preceitos da Lei de Acesso à Informação, ocasionando, portanto, uma transparência formal – que não pode ser qualificada como transparência, pois a transparência deve ser eficaz.

⁷³ BITTENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.825.

Referências

- AYMERICH CANO, Carlos. Un problema pendiente: la ineficacia de los contratos afectados por actos de corrupción. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 31-41, jul./dic. 2015. DOI: 10.14409/rr.v2i2.5162.
- BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.A009.
- BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.436.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 14. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014, p. 29-62.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito (Unisc)*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio/ago. 2016.
- BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773.
- BLANCHET, Luiz Alberto. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, jul. 2017.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.
- BRASIL. *Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.
- _____. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.
- _____. *Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 16 jul. 2017.
- BUTELER, Alfonso. Corrupción, globalización y Derecho Administrativo. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 39-62, ene./jun. 2014.

BUTELER, Alfonso. El control de la corrupción en el Derecho Comparado: los casos de Argentina, Brasil y España. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 23-43, jul./set. 2013.

BUTELER, Alfonso. La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 14, n. 58, p. 61-106, out./dez. 2014.

FERREIRA, Alexsandro Fonseca; MAZZEI, Marcelo Rodrigues; GERAIGE NETO, Zaiden. O direito coletivo de acesso à informação pública: um estudo comparado entre a legislação brasileira e a colombiana. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 177-194, jul./set. 2013.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

FORTINI, Cristiana; YUKINS, Christopher; AVELAR, Mariana. A comparative view of debarment and suspension of contractors in Brazil and in the USA. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 61-83, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.370.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GABARDO, Emerson; CASTELLA Gabriel Morettini e. La nueva ley anticorrupción brasileña: aspectos controvertidos y los mecanismos de responsabilización de las personas jurídicas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 2, n. 1, p. 71-88, ene./jun. 2015.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GESPÚBLICA. *Fugindo do “burocratês”*: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público. Brasília: Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. Controle social e deliberação pública no combate à corrupção: alguns fundamentos políticos e filosóficos. In: PONTES FILHO, V; MOTTA, F; GABARDO, E. (Orgs.). *Administração pública: desafios para transparência, probidade e desenvolvimento*. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 291-306.

LIMBERGER, Têmis. Acesso à informação pública em rede: a construção da decisão adequada constitucionalmente. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Unisinos, 2013, p. 259-276.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014.

OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: de la ultima ratio a la ausencia de razón. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 67-91, jan./mar. 2016.

PERLINGEIRO, Ricardo. A codificação do direito à informação na América Latina. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 209-227, abr./jun. 2014.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. A Lei nº 12.527/2011 e as entidades do terceiro setor. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coords.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 91-109.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La Directiva Europea de Contratación Pública y la lucha contra la corrupción. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 24-56, jan./abr. 2017. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.17646.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. The principles of the global law of public procurement. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 13-37, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.260.

RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com informações da ferramenta do LicitaCon. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/apresentacao>. Acesso em: 5 out. 2016.

SAID, José Luis. Corrupción administrativa, democracia y derechos humanos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 15-27, jan./mar. 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015 (Coleção direito administrativo positivo; v. 33/ Irene Patrícia Nohara, Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho, coordenadores).

SANTA CRUZ DO SUL. *Portal da transparência do município de Santa Cruz do Sul*. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/servicos/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 26 out. 2016.

SCHIAVI, Pablo. Información pública en clave de neoconstitucionalismo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 13-45, jul./set. 2014.

SCHIAVI, Pablo. Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 137-168, maio/ago. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i2.4451.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.825.

SOBRADINHO. *Portal da transparência da prefeitura municipal de Sobradinho*. Disponível em: <<https://sobradinho.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/1/item/1/tipo/1>>. Acesso em: 28 out. 2016.

VALE VERDE. *Sítio oficial da prefeitura municipal de Vale Verde*. Disponível em: <<http://www.valeverde.rs.gov.br/site/conteudo.php?pag=home>>. Acesso em: 28 out. 2016.

VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i1.4511>.

VENÂNCIO AIRES. *Portal da transparência do município de Venâncio Aires*. Disponível em: <<http://www.pmva.com.br/portal/transparencia>>. Acesso em: 31 out. 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

JURUENA, Cynthia Gruenling; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. O cumprimento das informações acerca das licitações e contratos celebrados nos portais da transparência: uma análise qualitativa de municípios do Rio Grande do Sul. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 281-307, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.861.
