

GILSON JOSÉ PEREIRA DOS SANTOS

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
(LEI N.º. 12.527/2011)**

Palmas, TO

2020

GILSON JOSÉ PEREIRA DOS SANTOS

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
(LEI N.º. 12.527/2011)**

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Msc. Sinvaldo Conceição Neves

Palmas, TO
2020

GILSON JOSÉ PEREIRA DOS SANTOS

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
(LEI N.º. 12.527/2011)**

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Msc. Sinvaldo Conceição Neves

Aprovado em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Sinvaldo Conceição Neves
Centro Universitário Luterano de Palmas

Prof(a). [nome e titulação do Professor(a)]
Centro Universitário Luterano de Palmas

Prof(a). [nome e titulação do Professor(a)]
Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas, TO
2020

Dedico este trabalho em primeiro lugar a Deus, por ter iluminado o meu caminho até aqui. A minha mãe Maria Lineide, ao meu pai Gilfredo Pereira, aos meus irmãos(Gilney, Girley(*In memoriam*), Gilvaney, Gilvaneide, Gilton, Gilmayko, sobrinhos, avós, tios e cunhados que tanto me deram forças nessa jornada. Dedico Ainda, aos meus grandes amigos Ana Paula Viana, Irazon Júnior, Débora Viana, Márcia Lobo e Aurelina Viana (*In memoriam*) por terem me acolhido da melhor maneira possível. Em especial, dedico este trabalho, ao senhor Dorival Sortino.

Deixo aqui registrado meu agradecimento eterno a todas as pessoas que contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Em especial, aos meus amigos de Academia Glaucia, Jessé, Maria Dieila, Rafael, Rôzelyn, Thaís, Thaylor e Wysner que durante o período acadêmico foram muito especiais. E aos meus amigos Dhaynna Karolayne e Dhiogênes.

Agradeço ainda, a minha Madrinha de coração, Julieta Bispo e às suas filhas Tainara Ferreira e Tamires Ferreira, por terem acreditado e por todo o cuidado a mim dispensado.

Registro meus sinceros e eternos agradecimentos a Ana Ferreira, Ana Paula Alves, Carolina Vieira de Paula e Heloisa Lohanna L.T. A Milhomem que tanto auxiliaram para o meu crescimento pessoal e profissional.

A todos os meus professores do CEULP/ULBRA, em especial ao meu orientador Sivaldo Conceição Neves, por ter aceitado esse grande desafio e a Maria de Fátima Rocha Medina por todo carinho e ensinamento.

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso utilizou o método dedutivo, abordagem quanti-qualitativa e técnica indireta. Questionou-se a efetividade da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), no âmbito dos 10 maiores municípios (Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Paraíso, Araguatins, Colinas, Guaraí, Tocantinópolis, Dianópolis) em quantitativo populacional, de Tocantins. O estudo traz os principais aspectos que norteiam a administração pública, bem como os seus princípios. Posteriormente foi verificado os tipos de Controle da Administração pública em especial o Controle Social, estudou-se ainda, os principais aspectos da Lei 12.527/2011, com fulcro na observância da transparência das informações. Por fim, em análise de Portais de Transparência foi possível verificar que os municípios selecionados, no geral, cumprem a Lei de Acesso à Informação.

Palavras-Chave: Controle Social, Lei de acesso à Informação, Transparência Pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LAI – Lei de Acesso à Informação

CF - Constituição Federal

TCE- Tribunal de Contas

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS	11
1.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
1.1.1 Legalidade, limites e desafios.....	14
1.1.2 Publicidade como direito fundamental à informação	15
1.1.3 A eficiência no desenvolvimento das atividades públicas	18
1.1.4 Moralidade nos atos públicos	19
1.1.5 Administração pública frente à impessoalidade.....	20
2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATRIBUTOS E DESAFIOS	22
2.1 TEORIA TRIPARTIDA DO CONTROLE E SUAS APLICAÇÕES NO COTIDIANO .	26
2.1.1 O controle interno como ferramenta de melhorias internas da gestão	27
2.1.2 O controle externo prevencionista como garantia de direitos.....	28
2.1.3 Disseminação do controle social como garantia da democracia.....	30
3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	32
3.1 IMPRESCINDIBILIDADE DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	32
3.1.1 Sujeito passivo e ativo da LAI e sua abrangência	36
3.1.2 Prazos e procedimentos para cumprimento do acesso à informação	39
3.1.3 Consequências para a administração pública pelo descumprimento à lei de acesso à informação.....	41
3.2 ANÁLISE DE APLICABILIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS TOCANTINENSES	42
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS	47
ANEXO I.....	51
ANEXO II.....	52

INTRODUÇÃO

Como se sabe, o direito é importante ferramenta para a organização social, ele é o instrumento que permite vivermos em sociedade de forma pacífica, e é essencial para a resolução de conflitos enfrentados pela relação humana, e deve ser um espelho dos anseios da sociedade. O direito torna possível a construção de um estado democrático e igualitário.

É importante destacar que para termos uma democracia é imprescindível que haja transparência nos atos públicos, para que assim os indivíduos que compõe a sociedade realizem o controle de como está sendo gasto o seu dinheiro, coibindo assim, danos ao erário.

Para realização deste trabalho busca-se analisar obrigação da Administração Pública promover a transparência dos atos públicos, por meio da transparência ativa e passiva, como garantia do direito fundamental de acesso à informação.

A análise se refere a efetividade da Lei de Acesso à informação e se ela atende na prática ao que ela se propões. A análise também, busca verificar o cenário da transparência pública promovidas nos portais de transparência municipais.

Cumprir esclarecer que este trabalho se apoia na análise de doutrinas, artigos, jurisprudência e análise de dados pré-disponíveis em portais de transparência, para melhor compreender-se sobre as atribuições da Administração pública e o seu papel, ante as desigualdades sociais e demonstrar a importância da transparência pública no controle dos gastos públicos.

O presente trabalho objetiva ainda, evidenciar a importância da participação social no controle dos recursos público, como forma de prevenção e coibição de prejuízos ao erário.

Este estudo foi dividido em três capítulos, iniciando-se com a abordagem dos elementos pertinentes a Administração pública, quais sejam, conceitos e princípios que norteiam as condutas do Administrado Público.

O segundo capítulo foi reservado para verificação dos tipos de controle, em especial, aqueles diretamente ligados à transparência pública.

No terceiro capítulo, a abordagem é direcionada a Lei de Acesso à Informação, em seus aspectos evolutivos e as diretrizes que a permeiam e condicionam o Administrado Público a cumprir os preceitos da transparência.

Assim, o escopo deste trabalho é realizar um estudo sobre a aplicação da lei de acesso à informação e demonstrar que é imperioso que esta seja recepcionada como um verdadeiro direito fundamental democrático, ressaltando o princípio da transparência, que é consagrado pela lei, através da exigência de desburocratização, e da desmistificação de que a informação

pública deve ser sigilosa como regra.

Para realizar uma análise mais sucinta e possível, delimitou-se a análise de 10 portais da transparência do Poder Executivo Municipal do Estado do Tocantins, o qual teve como critério o maior quantitativo populacional.

A análise é realizada no capítulo três, após compreender-se a importância de cumprir-se a aplicação dos princípios da administração pública, no cotidiano, e na concretização da democracia.

Por fim, esse trabalho visa medir a efetividade da transparência pública no estado do Tocantins, sob enfoque da Lei de Acesso à informação, a fim de contribuir para a construção de um Estado com maior participação popular, pois os cidadãos também são responsáveis por exercer o controle social, mas para exercê-lo é preciso conhecimento de como está sendo gasto os recursos, para que assim possa-se denunciar aos órgãos competentes.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

A Administração Pública em um conceito amplo é a ferramenta que o Estado lança mão para gerir sua estrutura e expressar as ideias de governo. Por meio dela, é possível realizar os projetos governamentais e colocar em prática o que até então fora idealizado.

Conforme lições de Antônio de Paulo (2005), a Administração Pública é composta pelas administrações indireta e direta dos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Vale esclarecer que a doutrina majoritária divide a nomenclatura “administração pública” em objetiva e subjetiva, e assim, se faz necessário analisar a expressão em sua amplitude.

No aspecto objetivo (material), para José dos Santos Carvalho Filho, a administração pública é a coordenação dos interesses públicos executada pelo Estado.

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através de prestações de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (res pública), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos com vista a sua proteção, segurança e bem-estar. Essa é administração pública no sentido objetivo. (CARVALHO FILHO, 2017, p.11)

Sendo assim, a administração pública é a atividade administrativa do Estado que tem como propósito a defesa do interesse público.

Seguindo essa linha, Di Pietro (2017) afirma que a administração pública abrange as atividades desenvolvidas pelos órgãos, agentes e pessoas jurídicas responsáveis por atender concretamente as necessidades da coletividade, correspondendo à função administrativa. Conforme a doutrinadora, a administração pública abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público.

Sendo o fomento o incentivo à iniciativa privada (auxílios financeiros, financiamento); a polícia administrativa é a atividade de execução de limitações administrativas (restrições impostas por lei ao excesso de direitos individuais em detrimento do coletivo); e o serviço público, toda atividade executada sob regime predominantemente público, sendo direta ou indiretamente desenvolvido por tal.(DI PIETRO, 2017).

Já a expressão Administração Pública, em seu aspecto subjetivo (formal), é a composição dos órgãos e agentes na realização da função administrativa.

Di Pietro (2017) afirma que a Administração Pública em seu sentido subjetivo é o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa. Sendo composta pelos integrantes das pessoas jurídicas políticas, quais sejam União, Estado, Município e Distrito Federal.

Carvalho Filho (2017) afirma que além dos entes federativos, existem outras pessoas jurídicas incumbidas da realização da função administrativa, sendo inclusas na Administração Pública. Consistem elas em autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas.

Os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) compõem a Administração Direta e são responsáveis pelo desempenho das atividades administrativas de forma centralizada; as demais se enquadram na Administração Indireta, exercendo as entidades integrantes a função administrativa descentralizadamente.

Nessa esteira, Carvalho Filho (2017) destaca que é preciso atenção para não se confundir a Administração Pública, em sentido subjetivo, com os poderes estruturais do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), principalmente com o Executivo, uma vez que, a função administrativa é realizada por todos estes poderes, devendo ser analisada a função administrativa e não o poder em que ela é efetuada.

Pode-se observar as funções administrativas nos referidos poderes, uma vez que, apesar destes terem funções típicas, exercem também funções atípicas às suas atribuições primárias.

O Legislativo tem a função primária de editar leis, no entanto, exerce também funções alheias, pois realiza funções próprias do Executivo e do Poder Judiciário, podendo-se destacar: a competência para julgar crimes de responsabilidade do Presidente e Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União e também os próprios membros integrantes das duas Casas Legislativas, Câmara e Senado. Desenvolve ainda as funções do executivo, quando realiza administração patrimonial e de pessoal. (LONDERO, 2012)

Como destaca Edimur Ferreira de Faria:

É ainda do Legislativo a competência para exercer a administração do seu pessoal, do seu material e do seu patrimônio. A admissão de pessoal, o pagamento dos servidores, a punição de servidores, quando for o caso, e a aquisição de materiais e equipamentos, a construção de obras e a execução de serviços de engenharia são procedimentos administrativos a cargo do Legislativo. (FARIA, 2015, *on-line*)

Depreende-se que a gestão interna dos órgãos ligados ao Legislativo é realizada pelo

próprio poder, muito embora, esta seria uma função própria do Poder Executivo.

Já o Executivo tem como algumas das atividades atípicas, a edição de normas jurídicas, bem como o julgamento de processos administrativos. O chefe do Executivo tem competência para editar medidas provisórias nos termos previstos no artigo 62, da Constituição Federal da República, as quais possuem força de lei.

Conforme Faria (2015) o Poder Judiciário tem por atribuição originária julgar, com força de dissolução, os conflitos jurídicos, exercendo com total gozo a função jurisdicional. Para que esta tarefa seja desempenhada, o Judiciário edita normas que regulamentam a forma como será realizada. Dentre elas, vale destacar a realização do regimento interno, que nada mais é que a norma a qual se estabelecem regras procedimentais relativas ao seu funcionamento. Além disso, o Judiciário administra seu patrimônio, suas secretarias, seu pessoal e promove aquisições e alienações, em conformidade com a legislação pertinente.

Destarte, a Administração Pública, em seu sentido formal, compreende todos os órgãos e agentes que, em qualquer dos Poderes, exerçam a função administrativa.

Portanto, define-se que a Administração Pública, em sentido material, é a função administrativa propriamente dita. Já a administração pública em sentido formal, é designação de entes e agentes que desenvolverão a função de administrar, sendo por fim, complemento uma da outra.

1.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender melhor a administração pública, é imperioso que se faça uma análise dos princípios administrativos, que determinam o modo de agir da administração pública. Os princípios são a base do ordenamento jurídico.

Toda construção legal deve partir de princípios sólidos, os quais devem direcionar o caminho jurídico a ser formado, “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”. (CRETILLA JÚNIOR *apud* DI PIETRO, 2017, p.94).

Os princípios devem guiar o administrador público em todas as suas ações, para a prevalência da segurança jurídica e construção de um Estado democrático.

Carvalho Filho (2017) conceitua os princípios administrativos como bases fundamentais que inspiram o proceder da administração pública. Que representam estrutura pré-normativa, norteando a conduta estatal no exercício de atividades administrativas.

Existem duas modalidades de princípios: a primeira são os explícitos, que recebem tal

nomenclatura pelo fato de sua positivação na Carta Maior, e a segunda são os implícitos, que não são encontrados de forma expressa na Constituição Federal.

1.1.1 Legalidade, limites e desafios

O princípio da legalidade está previsto no *caput* do artigo 37, da Carta Maior. Tal princípio vincula o desenvolvimento da atividade administrativa à preexistência de um regramento.

Carvalho Filho (2017) afirma que este é a diretriz basilar da conduta dos agentes públicos, significando dizer que toda e qualquer atividade administrativa deverá ser autorizada por lei. Fora deste espectro a atividade é ilegal e ilícita.

A atividade administrativa deve estar estritamente relacionada à existência prévia de norma autorizadora do desenvolvimento desta.

Como bem aborda Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Este princípio, juntamente com o de controle da administração pelo poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. (DI PIETRO, 2017, p.95)

Diante disso, a Administração Pública fica impossibilitada de realizar atos por mera liberalidade, devendo estar respaldada da positivação de lei.

Conforme ensinamentos de Moraes (2003), é a vontade administrativa que deriva da legislação, não devendo ser aplicada a vontade subjetiva do gestor público, ao contrário do que se vê na esfera privada, onde haverá por via de regra a prevalência da autonomia da vontade, nos casos em que não houver proibição legal.

Nessa esteira, Nohara (2013) entende que o princípio da legalidade representa uma das maiores garantias fundamentais ao indivíduo, posto que, garante que ninguém poderá sofrer coação para fazer algo, salvo em virtude de lei, uma exigência que vale tanto para a vida privada, como para a pública.

O princípio da Legalidade tem aplicação na sociedade em geral, porém, cumpre enfatizar que no âmbito da Administração Pública, este é aplicado de forma mais rigorosa. Di Pietro (2017, p. 64) destaca que “este Princípio, juntamente com o controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias

de respeito aos direitos individuais”.

A partir deste pressuposto, o princípio traz como vertente a possibilidade de os indivíduos confrontarem os atos da Administração Pública e por conseguinte verificarem enquadramento do desenvolvimento destes na legislação existente, e caso haja alguma divergência entre o que está positivado e as condutas dos agente públicos, há a possibilidade de tomarem-se medidas para que a legislação seja cumprida.

Nesse íterim, Carvalho Filho (2017) entende que é extremamente importante o efeito provocado pelo princípio, no que diz respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos. O princípio da legalidade tem reflexo na consequência e no desdobramento de que a própria garantia desses direitos depende de sua pré-existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Na existência de dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.

Em sede de Consulta, realizada ao Tribunal de Contas, a Douta Corte, entendeu que pelo fato da cessão não está elencada nas hipóteses legais de suspensão de estágio probatório, em obediência ao princípio da legalidade, a Administração Pública não tem o poder de suspensão do prazo do estágio probatório de servidor cedido.

Consulta. SECAD. conhecimento. mérito. resposta. cessão não está elencada nas hipóteses legais de suspensão do estágio probatório. cessão por termo de cooperação. programas e prazos definidos. exercício das atribuições próprias do cargo de origem. questão prejudicial de mérito. aparente antinomia entre arts. 20 e 106 do estatuto do servidor público do estado do Tocantins. interpretação sistemática. princípios da isonomia, federalismo cooperativo e vedação ao retrocesso. a) a cessão de servidor público, prevista no artigo 106 da Lei 1.818/2007, não está elencada nas hipóteses legais de suspensão do estágio probatório (...) (Consulta. Relator: Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves. Resolução nº 224/2018 – Pleno. Julgado em 16/05/2018. Processo nº 1176/2018, *on-line*).

Assim, conclui-se que o administrador público tem o dever de respeitar o princípio da legalidade, agindo nos moldes da legislação, não se prendendo a autonomia de sua vontade como ocorre na esfera privada, pois os recursos que serão administrados pertencem ao público, devendo-se prezar pelo estrito cumprimento do princípio da legalidade. Em caso de desrespeito o ato poderá ser declarado anulável ou até mesmo nulo.

1.1.2 Publicidade como direito fundamental à informação

A publicidade dos atos públicos é um dos principais pontos para a garantia da aplicação correta do dinheiro público.

O princípio da publicidade tem respaldo na Constituição Federal, em seu art. 5º, LX, que diz que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (BRASIL, 1988, *on-line*). Conforme tal princípio, todos os atos da Administração Pública devem ser publicados.

Como afirma Medauar (2009, p.155), a publicidade está estritamente interligada à democracia administrativa, tendo em vista que “o tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da autuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa”.

A Corte de Contas do Estado do Tocantins, em sede de Representação, determinou a publicação de edital de licitação no portal de transparência, em observância ao princípio da publicidade.

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E CONTÁBEIS. NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DO EDITAL EM MEIO ELETRÔNICO. ACESSO AO EDITAL SOMENTE NA SEDE DO MUNICÍPIO. MECANISMO DE RESTRIÇÃO AO ACESSO DE EDITAIS. EXIGÊNCIA DESNECESSÁRIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. 1. A criação de mecanismos de restrição ao acesso de editais de licitação, por meio da exigência de deslocamentos até a sede da prefeitura, fere o princípio da igualdade, já que oneram os custos de obtenção do edital por aqueles que residem ou que possuem o seu estabelecimento empresarial em lugares distantes e, por consequência, impede a participação desses licitantes, privilegiando aqueles que tenham melhores condições de acesso ao Município. (Representação. Relator: Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção. Resolução nº 196/2017 – Pleno. Julgado em 19/04/2017. Processo nº 836/2017, *on-line*).

Portanto, o princípio apresentado tem como escopo dar publicidade, conhecimento e ciência do ato ou da atividade da administração para as pessoas, possibilitando a facilitação e a conferência deles.

Entretanto, este princípio não é absoluto, como explica Di Pietro (2017), pois há de se fazer ponderações, podendo tal princípio sofrer restrições quando estiver em jogo a segurança da sociedade ou do Estado, ou ainda, quando o conteúdo da informação for protegido por sigilo.

Ainda conforme Di Pietro (2017), a segurança do Estado é a garantia de sua integridade e inviolabilidade, especialmente no que se refere à segurança em face de Estados estrangeiros, tais como as questões militares, questões de relações externas que envolvam interesses externos e o bom relacionamento do Brasil com as outras nações.

É imperioso destacar que é dever do Estado disponibilizar informações pertinentes aos atos da Administração Pública, conforme está positivado no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º

(...)

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

Todos têm o direito à informação, a receber dos órgãos públicos dados de seu interesse particular ou de interesse coletivo, salvo as hipóteses de sigilo.

Ocorrendo prejuízo ao exercício do direito de informação, sendo por não veiculação ou veiculação errônea, estará configurada violação ao princípio constitucional da Publicidade, podendo o indivíduo se valer dos meios garantidos pela Carta Maior, como o mandado de segurança (art. 5º, LXIX, CF) e o habeas data (art. 5º, LXXII, CF).

É dever da Administração Pública cumprir a lei, observando assim, o princípio da publicidade. “Embora nascido com o timbre de direito individual, atualmente o direito à informação dos órgãos públicos espelha dimensão coletiva, no sentido de que a todos, de um modo geral, deve assegurar-se o direito” (CARVALHO FILHO, 2017, p.27).

Não pode a Administração negar publicidade dos seus atos, uma vez que tutela interesses de cunho público. Somente se justifica a negativa nos casos em que houver risco à própria segurança pública. Ora, a Administração Pública não deve expor, por exemplo, a planta de um presídio ou até mesmo informações pessoais do indivíduo, uma vez que colocaria em risco a segurança coletiva e a vida privada do cidadão.

Para Di Pietro (2017), poderá ocorrer atrito entre o direito fundamental individual ao sigilo, com outro direito individual, o qual se pode citar, o direito de liberdade de imprensa e de opinião ou conflito entre o direito individual de sigilo e um direito público, como o dever de fiscalização pelo Estado. Conforme a autora, para sanar tais conflitos é necessário que se invoque o princípio da proporcionalidade, devendo preferir os meios menos onerosos e ser proporcional ao fim a se atingir.

Visa assim, a mais ampla divulgação, para que os indivíduos possam ter acesso às informações públicas, que são interesse de todos e gera fomento e meios para realização do controle dos recursos públicos.

Para Carvalho Filho (2017), só com a transparência obtida por meio da publicidade é que os indivíduos poderão avaliar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem os atos da Administração Pública. É para observância desse princípio que os atos são publicados, por meio dos órgãos de imprensa ou afixados em locais das repartições

administrativas, ou, ainda, contemporaneamente, divulgados por mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso dos sítios eletrônicos.

Portanto, pode-se concluir que a publicidade é obrigatória e tem respaldo constitucional, sendo a base para a construção de uma sociedade democrática. A sua existência é fundamental, pois confere eficácia à atividade administrativa e dá transparência aos atos da Administração.

1.1.3 A eficiência no desenvolvimento das atividades públicas

O princípio da eficiência foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, sendo acrescentando ao *caput*, do artigo 37.

Para Moraes (2003), o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a busca do bem da coletividade. Ao fazê-los, visa-se sempre imparcialidade, neutralidade, transparência, eficácia e desburocratização em busca da qualidade.

Ainda conforme o autor, é essencial que se preze pela adoção dos critérios dentro dos moldes legais e morais, os quais são necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, para que se evite desperdícios e que seja garantida maior rentabilidade social. O princípio da eficiência tem como razão o fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos imprescindíveis à população, buscando a adoção de todos os meios legais e morais disponíveis para satisfação do bem comum.

Meirelles (2016) afirma que o princípio da eficiência é o mais moderno princípio dentre os relacionados à função administrativa, exigindo-se que a Administração Pública dê resultados positivos e não apenas agindo dentro da legalidade, devendo satisfazer os anseios e atender as necessidades da sociedade. A atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.

É preciso distinguir eficiência de eficácia na administração pública. Conforme lições de Irene Patrícia Nohara:

Na Ciência da Administração, eficiência tem sentido distinto de eficácia. Tanto a eficiência como a eficácia são formas recorrentes de avaliação do desempenho (performance), mas enquanto eficiência é noção que se refere à adequada medida de utilização dos recursos, ou seja, um administrador eficiente é o que consegue um desempenho elevado em relação aos insumos disponíveis (mão de obra, material, máquina, tempo etc.), a noção de eficácia transcende a mera indagação dos meios e avalia mais diretamente os resultados. Portanto, nesse enfoque pode ser que um gestor/administrador seja eficiente, sem necessariamente ser eficaz, ou seja, não

obstante a utilização de métodos e procedimentos adequados, os objetivos visados não sejam alcançados. (NOHARA, 2013, *on-line*)

Dessa forma, a eficiência é a utilização adequada dos recursos, sendo eficiente o gestor que desempenha a função administrativa de forma elevada em relação aos insumos disponíveis. A eficácia leva em conta o resultado.

Conforme lições de Carvalho Filho (2017), o ponto principal do Princípio da Eficiência é a busca por produtividade e economicidade e tem como objetivo a redução de desperdícios do erário, e incumbe a Administração Pública de desenvolver a função administrativa com perícia, agilidade e acima de tudo, rendimento funcional. Assim, deve-se considerar várias vertentes dentro do que abrange o princípio, tais como, economia, celeridade e eficiência.

Outro ponto que deve ser levado em consideração é a desburocratização, objetivando a diminuição burocrática para aproximar cada vez mais o usuário dos serviços públicos. O que deve ser feito sob os limites impostos pelo princípio da legalidade.

Nesse diapasão, vale destacar as lições de Di Pietro (2017), que afirma que o princípio da eficiência não poderá se sobrepor ao demais princípios, ressaltando-se o da legalidade. Tais princípios devem se complementar e por consequência, coexistir.

Observa-se que tal princípio tem o condão de afetar diretamente o desenvolvimento da atividade administrativa, tendo em vista que por ele cria-se a obrigação da prestação de serviços público com total efetividade.

Assim, vê-se a importante função do princípio da eficiência, uma vez que garante aos indivíduos que se desenvolva um serviço público célere e de qualidade.

1.1.4 Moralidade nos atos públicos

O Princípio da Moralidade exige que o administrador público aja com probidade e que seus atos sejam desempenhados com ética, para que se evitem danos ao erário público, causados por condutas desonestas.

Conforme Di Pietro (2017), alguns doutrinadores não aceitam a existência de tal princípio, por entenderem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou, ainda, é abrangido pelo princípio da legalidade.

Destaca-se sua previsão expressa na Constituição Federal da República, não devendo tal tese ser prosperada.

Carvalho Filho (2017) destaca que o princípio da moralidade é a imposição ao

administrador público do dever de ser ético em suas condutas, devendo verificar e separar o que é honesto e o que não é. Tal conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os usuários do serviço público, mas também internamente nas relações entre a Administração e os agentes públicos.

É dever do gestor público agir com total honestidade e transparência em seus atos, pois o dinheiro gerido por ele, pertence a coletividade e deve ser aplicado sob o mandamento do que é benéfico para a população em geral.

O dinheiro público não deve ser utilizado para fins pessoais, por isso a relevância da existência deste princípio constitucional da Administração Pública, que corrobora como os demais princípios como o da legalidade, publicidade e eficiência, pois o gestor além de agir nos moldes legais, deve se pautar inteiramente no que é ético e desenvolver um serviço público de qualidade, a fim de que seja construída uma administração cada vez mais justa e igualitária.

Nesse condão, Di Pietro (2017) afirma que todos os atos tomados pelo administrador público devem embasar-se em princípios morais, tais como a boa fé e a lealdade. Portanto, o princípio da moralidade está ligado à ideia de probidade, sendo obrigação intrínseca do administrador público, pelo que, pode-se afirmar que a imoralidade administrativa se configura ato de improbidade e não somente um ato imoral, posto que probidade administrativa está intimamente ligada a este princípio.

Conforme os ensinamentos de Alexandre de Moraes

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e sancionada com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei n.º 8.429/92 para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. (MORAES, 2003, *on-line*).

Sua violação é de tal gravidade, que além da possibilidade de o gestor público sofrer a perda do seu cargo, poderá ainda responder penalmente pela má conduta apresentada.

Conclui-se, portanto, que o gestor público, no desenvolvimento de suas atribuições deve prezar pela moralidade e pelos princípios éticos da lealdade, boa-fé, sob pena de estar infringindo a lei e arcar com suas devidas consequências que podem repercutir na esfera penal.

1.1.5 Administração pública frente à impessoalidade

O princípio da impessoalidade, também conhecido como princípio da finalidade

administrativa está positivado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Ele impõe aos agentes públicos que desenvolvam a atividade administrativa sem pessoalidade, devendo cumprir o fim da administração pública que é atender os anseios da sociedade.

Para Meirelles e Burle Filho (2016), o princípio da impessoalidade impõe ao administrador público que só realize atos para cumprimento do seu fim legal, sendo o mesmo, o indicado por norma expressa ou virtual como objetivo do ato, de modo impessoal. Tal princípio será considerado para exclusão de promoções pessoais sobre as realizações administrativas.

O mandamento constitucional aborda a proibição de que se desvirtue o fim administrativo público, uma vez que a máquina estatal não pode se prestar a favorecimentos pessoais, devendo sempre ser levada em consideração os benefícios e ponderações quanto à coletividade.

José dos Santos Carvalho Filho explica que

Este princípio se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando a beneficiar ou prejudicar ninguém em especial - ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. Dessa forma, é possível considerar que, ao Estado, é irrelevante conhecer quem será atingido pelo ato, pois sua atuação é impessoal. O agente fica proibido de priorizar qualquer inclinação ou interesse seu ou de outrem. Esse é um aspecto importante baseado no Princípio da isonomia. (CARVALHO, 2017, p.70).

Deve o Administrador Público abster-se de beneficiar terceiros ou até mesmo prejudicá-los, não fazendo assim, acepção de pessoas, pois a máquina pública é de todos, e todas as pessoas tem direito a igualdade de tratamento.

Por fim, pode-se concluir que os princípios mencionados devem ser estritamente observados pelo administrador público, a fim de que se construa um Estado mais justo e igualitário, agindo sempre de forma transparente, célere, eficaz e nos moldes legais.

A partir dos princípios basilares que regem a Administração Pública é possível realizar o controle dos seus atos, para que se garanta a correta aplicação dos recursos públicos.

Dessa forma, após entender o que é a Administração Pública e os princípios que a norteiam, verificar-se-á os tipos de controle para fiscalização dos atos dos Administradores Públicos.

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATRIBUTOS E DESAFIOS

Como visto, a Administração Pública é parte fundamental na vida do indivíduo. É por meio dela que a sociedade se desenvolve em suas diversas esferas, das quais se pode citar a jurídica, política e a econômica.

Para o bom desenvolvimento da administração pública, é mister que sejam desenvolvidos mecanismos de controle, para garantir a correta aplicação dos recursos públicos.

Conforme Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011), a atividade de controle é característica do ser humano. Para os autores, não há como conceber a vida em sociedade sem controle, tendo em vista que este está intrinsecamente ligado ao convívio em sociedade. Relaciona-se aos cuidados dos pais em controlar a alimentação, peso e altura dos filhos.

O controle é uma necessidade humana, que possibilita a construção e o convívio em sociedade. O homem como sujeito social deve controlar suas tarefas e atos, e se submeter ao controle de outrem para que o direito alheio não seja violado.

É a partir da necessidade primária humana de controlar e viver em sociedade, que surge o controle administrativo. Sobral e Peci (2008) afirmam que o controle administrativo nada mais é que a função da Administração utilizada para gerenciamento de informações pertinentes às atividades organizacionais, com o fim de detectar possíveis problemas, realizando sua prevenção e correção. O objetivo do controle é garantir a correta execução do que fora planejado, com eficácia e eficiência.

É preciso realizar o controle administrativo para que o que foi projetado saia nos moldes em que foi estabelecido, sem que haja prejuízos. A partir do controle, é possível fazer a prevenção e identificação de problemas, garantindo a correta distribuição de recursos.

No mesmo sentido, Chiavenato (2003) afirma que o controle é a verificação de que o que fora planejado está sendo realizado dentro dos parâmetros organizados. Com isso é possível apontar falhas e retificá-las para que não mais ocorram. Busca-se com o controle, percorrer a rota planejada por meio de estudos, para que o caminho seja traçado da melhor forma possível, evitando desvios e desperdícios capazes de inviabilizar o objetivo final do que foi projetado.

Mazza (2012) explica que controle administrativo é o instrumento jurídico fiscalizatório sobre a atuação dos agentes públicos, pois a Administração Pública só pode atuar visando a proteção dos interesses da coletividade. Assim, ao mesmo tempo em que a legislação atribui competências aos agentes públicos também define limites para a realização de tais atribuições. Destaca ainda que a noção de competência em si implica na imposição de limites, dentro dos quais há distribuições de tarefas.

Na Administração Pública, conforme Di Pietro (2017), controle é muito além de um poder dos órgãos, é um dever, do qual os agentes públicos não podem se esquivar, tendo em vista ser uma função atribuída por lei, a qual tem cunho corretivo. O poder-dever do controle consiste na fiscalização e correção de ilegalidades. Sendo assim, o controle na administração pública é o poder-dever de fiscalizar e corrigir, exercido pelos órgãos do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, e que tem como finalidade primária a garantia do cumprimento dos princípios existentes no âmbito jurídico.

O controle é essencial para a existência da Administração Pública e na defesa dos direitos individuais e coletivos, por isso ela insurge como poder-dever do Estado.

No mesmo diapasão, Alexandrino e Paulo (2010) definem o controle administrativo como o conjunto de ferramentas que possibilitam que a própria administração pública fiscalize, oriente e revise seus atos. Possibilita ainda que o povo exerça fiscalização sobre a sua atuação.

Para realização do controle administrativo é imprescindível a participação da população, tendo em vista que são estes que vivenciam os efeitos de uma boa ou má gestão da administração pública, com isso tem total capacidade de apontar as falhas, e conseqüentemente, as melhorias.

Carvalho Filho (2017) compreende que o controle alcança toda a atividade administrativa, em todas as esferas de Poder. É de conhecimento geral que em todas essas esferas há atividade administrativa, assim, o controle se exerce sobre todos os órgãos e agentes de caráter administrativo.

O controle se mostra como um meio de garantir a efetividade dos atos públicos, devendo estar presente em todas as atividades da administração, pois dá ao indivíduo a capacidade de verificar se o que foi planejado fora posto em prática de forma correta e dentro dos princípios que regem a administração pública, em especial, o princípio da Legalidade. Conforme explica Bruno Alex Londero:

Não se pode deixar de compreender a função controle como ferramenta integrada ao ciclo administrativo, de modo a possibilitar o constante acompanhamento e revisão crítica das ações implementadas pela Administração Pública. Assim, esse mecanismo deve estar presente em qualquer atividade realizada, já que consiste basicamente em conferir de maneira crítica se os resultados obtidos estão em conformidade com o planejado. Na Administração Pública, a função controle consubstancia-se numa ferramenta fundamental para garantir que a sociedade tenha suas necessidades atendidas, pois os agentes públicos, gestores dos recursos públicos que são, seja por exigência legal e mesmo por pressões sociais, devem prestar contas do que foi realizado e tais informações necessitam representar efetivamente os resultados mais efetivos à coletividade. (LONDERO, 2012, p.13-14)

Uma importante ferramenta para garantia do controle sobre os atos da administração

pública é o sistema de freios e contrapesos, que parte da ideia da tripartição dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), o qual estabelece que os poderes sejam autônomos, não havendo sobreposição de um ao outro, mas devendo se controlar mutuamente.

Conforme lições de Evandro Martins Guerra

Nesse panorama, solidificaram-se os pressupostos do controle da Administração Pública, norteados sobretudo na tripartição das funções estatais, exercidas por blocos orgânicos independentes e harmônicos, bem como no sistema de freios e contrapesos, vale dizer, nos controles recíprocos, visando evitar a sobreposição de uma função à outra. Nas linhas teóricas de Montesquieu "faz-se mister organizar a sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder" (GUERRA, 2008, *on-line*)

Nessa modalidade de controle, é criado um sistema para que a própria Administração pública realize o controle entre si. Tal sistema é eficaz, tendo em vista que coíbe abusos e arbitrariedades, mantendo-se o equilíbrio da Administração Pública e a autonomia dos Poderes.

Conforme as lições de Aieta e Maciel (2017), a autonomia surge a partir da independência dos poderes, pois, se o Poder fosse uno, concentrando-se as funções legislativa, executiva e judiciária em si, a sociedade seria refém da mera vontade do governante. Para não haver concentração e, conseqüentemente, equilibrar o poder público, convencionaram-se funções típicas e atípicas aos poderes.

O sistema de freios e contrapesos foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, *in verbis*:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Dada esta redação, estabeleceu-se a autonomia do Poderes, garantindo assim o estabelecimento da democracia brasileira, uma vez que possibilita a distribuição das funções e conseqüentemente restrições à Administração Pública que devem ter como fim a coletividade e não interesses pessoais.

Em sede de Apelação Civil pública, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJ/MG, manteve decisão que obriga o Estado a realizar obras para garantir a segurança dos cidadãos e o bom funcionamento escolar. Na decisão fica evidente o mecanismo de freios e contrapesos, aonde o Judiciário interveio no Poder Executivo para a garantir os direitos fundamentais dos indivíduos.

(...) Já assentado pela ex. Corte Constitucional que o Judiciário pode impor à

Administração Pública obrigação de fazer destinada à efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos, não viola a Carta Magna a sentença que ordena ao Estado a promoção de obras necessárias a garantir o bom funcionamento de escolas públicas, obrigando-o a reformar e/ou a adequar prédio de Conservatório de Música às normas de segurança e ao regramento contra pânico e incêndio. II - É legítima a atuação judicial quando a desarrazoada morosidade da Administração Pública ofende direitos fundamentais constitucionalmente garantidos ao cidadão, sendo impertinente, em casos tais, se socorrer o Estado-gestor a seu poder discricionário, afeto à definição da oportunidade e da conveniência de seu agir, para escapar ao controle do Estado-juiz. III - Não há se falar em separação absoluta dos Poderes, porquanto o sistema de pesos e contrapesos vem exatamente para se impedir a existência da tirania e abusos de um em detrimento do outro, em estrita garantia da norma constitucional(...). (TJ-MG - AC: 10342140106515002 MG, Relator: Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 04/12/2019, Data de Publicação: 09/12/2019, *on-line*)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Piauí – TJ/PI, manteve decisão do primeiro grau que garantia a nomeação de candidato aprovado em concurso, mostrando que há casos em que um Poder deve intervir no outro para garantir o controle da Administração Pública e os direitos dos indivíduos. Destacou-se no acórdão que a decisão não fere a independência dos poderes, e sim que reforça o sistema de freios e contrapesos, garantindo a ordem pública.

(...) O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça há muito consolidaram a orientação de que a anterior expectativa de nomeação do candidato aprovado dentro das vagas, quando este não é convocado até o fim do seu prazo de validade, convola-se em verdadeiro direito público subjetivo à nomeação, criando-se o dever da Administração Pública em nomear o candidato. 2. Com efeito, a circunstância fática verificada nestes autos se amolda perfeitamente à orientação jurisprudencial vigente, segundo a qual a aprovação do candidato dentro das vagas, previstas no Edital do certame, confere direito subjetivo à nomeação. 3. A abertura de teste seletivo para contratação de professor, em caráter precário, durante a vigência do concurso público anterior, configura preterição imotivada e arbitrária dos candidatos aprovados. 4. O deferimento do pedido autoral, fruto do controle da atividade administrativa do Poder Executivo pelo Poder Judiciário, antes de violar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, constitui manifestação do sistema de freios e contrapesos, indispensável à própria separação dos Poderes. 5. Recurso improvido. (TJ-PI - REEX: 00023676420168180032 PI, Relator: Des. Sebastião Ribeiro Martins, Data de Julgamento: 06/12/2018, 6ª Câmara de Direito Público, *on-line*).

Portanto, vale destacar que o controle é indispensável ao homem e inerente à Administração Pública. Ele dá o arcabouço necessário para a correta aplicação e desenvolvimento do setor público.

O controle administrativo se tornou mais eficaz com a implementação do que conhecemos por sistema de freios e contrapesos, que tem como sistemática a divisão de Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo), os quais controlam-se mutuamente, apesar de serem independentes. Nos julgados apresentados restou demonstrada a aplicação do referido sistema, que por vezes se faz necessário.

2.1 TEORIA TRIPARTIDA DO CONTROLE E SUAS APLICAÇÕES NO COTIDIANO

Visto o conceito de controle e entendido o sistema de freios e contrapesos se faz necessário discorrer sobre algumas modalidades de controle para melhor compreender a sua aplicação no cotidiano.

A doutrina realiza diversas classificações de modalidades de controle, mas tendo em vista a pertinência ao desenvolvimento do trabalho, foi adotada a classificação quanto à posição do órgão que o exerce. Na citada classificação, leva-se em consideração a divisão do controle tripartida, a qual é composta por três tipos de controle: o externo, o interno e o social.

Tal classificação é explicada por Guerra (2008), o qual afirma que o controle da Administração é o gênero e dele surgem diversas ramificações. Dentro dessas ramificações há a classificação tripartite. Conforme o mesmo, os controles interno e externo são sistematizados pela Constituição Federal de 1988, e o controle social se apresenta como um grande desafio para o Brasil, tendo em vista que a democracia no país ainda carece de solidez e evolução, devendo os cidadãos serem mais atuantes e conhecedores dos seus direitos e deveres.

Nesse diapasão, Meirelles e Burle Filho (2016), afirma que o Controle pode ser classificado em externo, quando for executado por órgão estranho à Administração ou interno, quando for realizado pelo próprio órgão, sobre sua própria Administração.

A terceira modalidade de controle, o controle social, possibilita a participação popular na fiscalização dos atos do poder público em geral, assim garantindo maior efetividade da gestão dos recursos, que devem ser realizadas sempre visando a coletividade, conforme já visto.

Londero (2012) explica que o controle social, conhecido também como popular, deve ser executado por meio de atuação popular direta ou ainda, por organizações não governamentais, sendo que o controle popular ao mesmo tempo em que acolhe os administrados no âmago das decisões da administração e na gestão patrimonial pública, possibilita a diminuição de sobrecarga burocrática e conseqüentemente maior eficiência nas tarefas de controle interno e externo.

Ante ao exposto, passaremos a analisar cada tipo de controle apresentado, em sua individualidade, para melhor compreensão de sua aplicação no cotidiano. Pontuando assim, a finalidade e objetivos destes.

Vale destacar que o grande protagonista deste trabalho é o controle social, o qual é voltado para implementação da participação social no controle do dinheiro público. Tal controle é fator indispensável para a concretização da democracia, mas para isso há grandes desafios a

serem superados pela população em geral, os quais serão abordados a seguir.

2.1.1 O controle interno como ferramenta de melhorias internas da gestão

O controle interno é todo o controle exercido pelo órgão sobre si e aqui não há intervenção de outro órgão e, tão pouco, da população. É como um autoexame, onde a própria administração pública deve fiscalizar-se e verificar se está dentro do que fora planejado, e caso haja necessidade, poderá realizar retificações, a fim de que respeite os princípios e normas inerentes à administração pública.

Guerra (2008) denomina que o controle interno é um poder-dever fiscalizatório e corretivo, o qual é exercido pelo próprio órgão controlado e sobre suas próprias atividades, visando sempre a legalidade de seus atos.

Além da legalidade, o controle interno deverá observar ainda todos os princípios inerentes à administração pública, obedecendo os ditames previstos na Lei Maior de 1988, em seu art. 74

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (...)

Com isso, a Constituição garante que a Administração Pública avalie o cumprimento do que foi projetado para a realização anual, verificando a eficácia e eficiência de seus atos. Apóia ainda, a fiscalização externa.

Nesse diapasão, Meirelles e Burle Filho (2016) afirma que o controle interno tem como fim primordial a criação de condições imperiosas à eficácia do controle externo. Com isso, visa garantir a regularidade orçamentaria, possibilitando seu acompanhamento, sendo em sua essência, um controle de eficiência, conveniência, oportunidade e legalidade.

Partindo desse princípio, é necessário que determinado órgão esteja bem para poder exercer controle sobre outro órgão. Esse sistema garante a correta aplicação do dinheiro público. Dessa forma, é necessário realizar um autoexame e correções internas, para que se esteja saudável para poder interferir em fatores externos, criando um mecanismo de controle

sólido e duradouro.

Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) defendem que quanto mais o controle interno é sólido, consistente e utilizado de forma efetiva pelos órgãos públicos, maior será a possibilidade de redução de riscos de desvios da aplicação do erário.

Conforme Castro (2010), o controle interno é uma via de mão dupla, que deve funcionar concomitantemente como um mecanismo de auxílio para o administrador público, para medir a qualidade de suas atividades e havendo necessidade, intervir para que eventuais problemas possam ser sanados, e por outro lado ele deve ser um mecanismo, uma ferramenta de proteção e defesa da coletividade. O controle interno garante que o planejamento da Administração Pública seja posto em prática, preservando economia, eficiência e eficácia.

Nos dias atuais a preocupação com esse tipo de controle vem aumentando gradualmente, tendo em vista esse caráter dúplice de auxílio ao administrador público e de mecanismo de preservação dos direitos da sociedade.

De acordo com CRC/RS(2003):

A preocupação com o fortalecimento do mecanismo de controle interno vem se constituindo em permanente interesse das autoridades governamentais, tendo como principais objetivos: obtenção de informações precisas e adequadas para a formulação de diretrizes de ação administrativas; comprovação da veracidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais; e proteção de ativos, que devem ser protegidos contra quaisquer situações de risco, fraudes, desperdícios, erros decorrentes de cálculos incorretos e contabilizações inadequadas. (CRC/RS, 2003 *apud* LONDERO, 2012, *on-line*).

Conclui-se, portanto, que o controle interno é aquele exercido no seio do próprio órgão, o qual se mostra de suma importância, pois uma vez que este é sólido, o órgão tem maior capacidade de realizar o controle de outros órgãos dado que a administração se mostra mais coesa em cobrar.

2.1.2 O controle externo prevencionista como garantia de direitos

Controle externo é o controle realizado por órgão diferente do controlado. Esse tipo de controle é indispensável para o bom funcionamento da Administração Pública, pois permite que seja realizada uma fiscalização dos órgãos entre si.

Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho conceituam controle externo como:

O que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente

sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação, por ele feita, "visando à melhoria dos serviços públicos", fixando "prazo razoável para a adoção das providências cabíveis" (art. 62, XX, da Lei Complementar 75, de 2.5.93). (MEIRELLES, BURLE FILHO, 2016, p.798).

A característica principal deste Controle, conforme a própria nomenclatura, é a fiscalização exercida por órgão externos, alheios à administração monitorada.

Conforme lições de Guerra (2008), há grandes benefícios na realização do controle externo, uma vez que é desenvolvido por órgão diferente do que está sujeito ao controle, tendo como principal objetivo a garantia da eficácia das atividades administrativas, e com isso há proteção dos interesses dos indivíduos. Garante ainda o cumprimento estrito da legalidade e demais institutos administrativos.

De encontro com tal pensamento, Londero (2012) afirma que com a tripartição do poder em três ramificações diferentes, consegue-se atingir o fim último do Estado, que é a tutela, em sentido amplo dos seus administrados. Os três poderes estão unidos sistematicamente, tendo cada um atribuições próprias, podendo intervir no outro, a fim de corrigir atos discrepantes desde que dentro dos limites constitucionais.

Vale destacar que a competência para empreender fiscalização externa está inserida no ordenamento jurídico por meio da Constituição Federal, que define em seu art. 70, *caput*, que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional no âmbito da União, pelas Assembleias Legislativas nos Estados e pelas Câmaras de Vereadores nos Municípios.

O art. 71, da Carta Maior dispõe que tal modalidade de controle deverá ser exercitada com o auxílio do Tribunal de Contas da União, quando realizado pelo Congresso Nacional, pelos Tribunais de Contas Estaduais, quando cumprido pelas Assembleias de Deputados e Câmaras, no âmbito municipal.

Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) reforçam o importante papel atribuído aos órgãos de controle na garantia dos direitos dos cidadãos. Afirmam ainda que os órgãos de controle, principalmente os Tribunais de Contas, tem papel fundamental na realização do controle externo de forma preventiva, o qual é mais eficiente que o controle repressivo ou sancionatório.

O controle externo tem se moldado cada vez mais pedagógico e prevencionista, deixando o caráter punitivo como última ferramenta para alcançar o fim do controle externo.

Tal medida se dá, pois é mais benéfico impedir que ocorram danos ao erário, uma vez que é de difícil reparação.

Nesse sentido Londero (2012) afirma que os Tribunais de Contas mantêm uma comunicação cada vez mais próxima com seus jurisdicionados, de modo a oferecer capacitações por meio de cursos e oficinas, sempre com a finalidade de reduzir erros e aumentar o atendimento as demandas sociais. A ideia tradicional da atuação punitiva vem abrindo espaço à prevenção por meio da educação, controle prévio e concomitante.

Por fim, percebe-se que o controle externo é uma grande ferramenta de fiscalização da Administração Pública. Essa ferramenta vem sendo utilizada atualmente como controle preventivo, mas para que o objetivo prevencionista seja alcançado é necessário implantar medidas que exigem cada vez mais transparência e boa-fé, contribuindo para que os recursos públicos sejam gastos com sua verdadeira finalidade.

2.1.3 Disseminação do controle social como garantia da democracia

O controle social é a ferramenta que possibilita a participação da população na fiscalização dos recursos públicos. Para sua implementação, é indispensável que o Estado eduque os administrados, munindo-os de conhecimento, para que sejam parceiros no combate às más condutas que por vezes vierem a ser cometidas pelos agentes públicos. Tal controle é um dos principais meios de fiscalização, visto que é de suma importância dar voz a quem vivência os serviços públicos em seu cotidiano.

Conforme definições de Pinheiro (2015), o Controle Social é aquele que parte individualmente do usuário dos serviços público ou ainda de um grupo de pessoas que se organizam para fiscalizar os atos da administração pública, exercendo o controle, com o objetivo de prevenir a corrupção, garantindo que os recursos públicos sejam empregados de forma a favorecer a coletividade e os atos sejam praticados dentro dos princípios da administração pública.

O controle social traz melhorias para a população e é adequadamente realizado quando há incentivo à população, que por vezes não participa da democracia como deveria. Pode-se evidenciar como uma das fontes primárias de controle social o ato de escolher os representantes políticos.

São grandiosos os ganhos econômicos advindos da parceria entre cidadão e Estado, e conseqüentemente vultosas são as melhorias na qualidade de vida que esta proporciona, estendendo-se os benefícios à educação, saúde, infraestrutura, transporte, lazer, entre outros.

Castro (2010) elenca algumas formas de controle social, dentre as quais se podem citar as representações, petições aos órgãos públicos, direito à obtenção de certidão e informações, assim como pelos institutos jurídicos do habeas data, habeas corpus, mandado de segurança individual e coletivo, da ação popular e ação civil pública.

Há uma grande gama de instrumentos para que os cidadãos participem do controle dos recursos público, podendo-se evidenciar ainda as Ouvidorias Públicas, que exercem um importante papel nesta tarefa, pois é um facilitador de comunicação do usuário dos recursos públicos para com os agentes públicos.

Recentemente, este instrumento recebeu forte impulsionamento com a criação da Lei nº. 13.460 de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração.

Além disso, muitas Ouvidorias ampliaram o acesso à comunicação com os órgãos públicos, o qual pode ser realizado de forma remota, com o auxílio de sites, e-mail e aplicativos de rede social, como por exemplo, o WhatsApp.

Londero (2012) traz como forma de controle o acompanhamento das informações publicadas pelos gestores públicos, garantido pelo princípio administrativo da transparência, o qual foi ampliado pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência Fiscal e pela Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação. Tais normas criaram diversas obrigações para a Administração Pública quanto à prestação de contas ao cidadão.

O controle social está estritamente ligado à disponibilização do acesso às informações públicas. Daí surge a imprescindibilidade da Lei nº. 12.527/2011, a qual será abordada melhor no capítulo seguinte.

Destaca-se, conforme as belas lições de Pinheiro (2015), que o agir do cidadão na fiscalização estatal pode partir de simples atitudes, tais como: verificar a presença do professor na escola, o fornecimento de merenda escolar, observar se nos hospitais e postos de saúde possuem medicamentos e profissionais da saúde, o andamento de obras públicas, dentre outros.

Por fim, destaca-se que o controle social é um importante mecanismo para garantia da democracia. Sua efetividade será cada vez maior com incentivo à população e com maior transparência pública, pois o conhecimento é imprescindível para estancar as irregularidades da Administração pública.

3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Superado todo o conceito de Administração pública, seus princípios e os tipos de controle no ordenamento jurídico brasileiro, dar-se-á início ao Estudo da Lei de Acesso à Informação, de número 12.527 de 2011.

A referida Lei é ferramenta primordial na realização do Controle da Administração Pública, especificamente no que diz respeito ao Controle social. Vencido os principais pontos da Lei, será realizada análise de sua aplicação nos portais de transparência de determinados municípios do Estado do Tocantins.

3.1 IMPRESCINDIBILIDADE DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Como abordado anteriormente, uma sociedade democrática de direito é sustentada por meio de diversos princípios que garantem seu desenvolvimento. Um dos princípios que embasam a democracia é o princípio da publicidade, pois garante que os indivíduos possam ter conhecimento dos atos da Administração Pública, devendo esta, agir com total transparência.

A Controladoria geral da união traz claro e importante conceito para transparência pública:

Transparência: É quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas. A administração pública deve ser sempre transparente, porque não Cartilha olho vivo no dinheiro público. Controle deve ter o que esconder do povo. (CGU, *on-line*)

A administração pública deve dar conhecimento de seus atos aos cidadãos, deixando exposto o fim que foi dado ao dinheiro público.

Conforme afirma Bernardes (2015), é imperioso que as normas do direito administrativo cumpram função de acompanhar a relação existente entre os cidadãos que utilizam a máquina pública e o Estado.

O fato é que essa relação vem sofrendo mudanças ao longo da história e está cada vez mais distante a visão arcaica e totalitarista, para dar lugar à gestão participativa e transparente.

A transparência pública conforme disciplina Culau e Fortis (2006) é a construção e divulgação sistematizada de informações, constituindo um dos fundamentos de boa governança, entendida como a capacidade de um governo de elaborar políticas públicas e

implantá-las, cumprindo a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública, e munindo-os de ferramentas que possibilitem um controle concomitante dos recursos públicos, em tempo hábil e real.

Gruman (2012) salienta que é necessário munir de informações o cidadão, à medida que outras medidas devam ser tomadas para estimulá-lo à participação ativa e efetiva na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas, incluindo a própria construção da informação pública.

A transparência deve ser um dos pilares de uma sociedade democrática. Não há que se falar em preservação de informações do Estado, geralmente, pois a cada indivíduo cabe o direito e o dever de zelar pelo erário público, e para isso é necessário ter conhecimento deste.

O direito de acesso à informação foi comumente discutido em diversos tratados, conforme explicita, André Brombini da Silva:

O direito fundamental à informação é repetidas vezes garantido nos tratados internacionais, bem como nas cartas políticas dos Estados contemporâneos: no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, no art. 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, no art. 9º da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e no art. 10º da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos; ainda nossa Constituição expressamente garante o direito de acesso à informação em seu art. 5º, inc. XXXIII. O direito de acesso à informação está umbilicalmente ligado à própria liberdade de expressão, ele tem o condão de qualificar a informação divulgada – com acesso à informação o indivíduo, o veículo de imprensa, o partido adversário, seja quem for o interessado, terá condições de produzir uma informação séria, pautada em dados reais. (SILVA, 2015, p.40).

Tendo por base a Constituição Federal da República Brasileira de 1988, que já previa o direito de acesso à informação como direito fundamental, em novembro de 2011 houve a promulgação da Lei nº 12.527, mais conhecida como Lei de acesso à informação (LAI), que tem como finalidade dar mais efetividade ao Princípio da Transparência Pública, regulando-se o acesso à 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.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) foi antecedida de um processo lento de sedimentação do direito à informação no Brasil, no contexto da redemocratização, que o país passou, após o ano de 1985. Levaram 23 anos para que o Brasil concretizasse a Lei de Acesso à Informação Pública que regulamenta o princípio do direito à informação presente na Carta Magna, muito embora o tema tenha sido contemplado no artigo 5º da chamada Lei de Arquivos de 1991, o qual jamais fora implementado. Destaca-se que a lei tramitou no Congresso Nacional por mais de 8 anos, e conforme já explicado, em 2011 foi

promulgada, tornando o Brasil, o 89º país a contar com uma lei geral de acesso à informação pública (SCHONS, 2015).

A referida norma é considerada pela doutrina como um marco para a garantia da transparência pública, tendo em vista que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.

Salgado (2020) define que o direito de acesso à informação é primordial para caracterização de uma República Democrática, pois preserva direitos fundamentais. A atuação ativa dos cidadãos, garante o exercício das atividades públicas nos estritos limites da legalidade.

A lei de acesso à informação enfatiza a importância da publicidade dos atos públicos e reafirma o princípio da publicidade, abarcado pela Carta Maior de 1988 em seu art. 37, *caput*, garantindo que os procedimentos trazidos pela lei sejam pautados em observância dos critérios destacados em seu art. 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

O referido artigo estimula a expansão dos meios de acesso à informação bem como desmistifica a cultura do sigilo, anteriormente estabelecida no Brasil.

A Lei de acesso à informação insere um novo padrão nas relações internas e externas da Administração Pública, pois fortalece a ideia de que os direitos subjetivos dos administrados não podem ser compreendidos diante de atos estatais sigilosos, visto que seria completamente contraditório com os desígnios públicos. A LAI exige uma atuação dos agentes públicos pautada pela transparência, transmutando o regime jurídico-administrativo para um modelo efetivo prestacional na satisfação das necessidades coletivas. (HEINEN, 2014).

Desta feita, o Estado deve caminhar para garantia do maior número de informações possíveis ao usuário dos serviços públicos, visando dar maior conhecimento a este, o que consequentemente elevará o índice do controle social, instituto anteriormente abordado.

Marcelo Gruman ensina que:

A transparência das informações está diretamente relacionada ao aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas públicas e a qualidade dos gastos governamentais. Ao dotar a sociedade de informações públicas, o Estado permite um escrutínio das premissas adotadas para a elaboração e implantação da política pública analisada naquele momento, algo impensável em sociedades nas quais a assimetria de informação é a regra, e não a exceção, como se pretende na sociedade brasileira. Não há como garantir que os recursos serão mais bem aplicados a partir do compartilhamento de informação, contudo, é praticamente inevitável que quanto mais incompleta ela for, maior a probabilidade de prejuízo de eficiência na alocação dos recursos. (GRUMAN, 2012, p.102)

Por mais que o detalhamento de informação possa prejudicar a eficiência da alocação de recursos, ela é imprescindível, tendo em vista que tem o condão de diminuir prejuízos na administração pública causados por erro ou mesmo por má fé do agente público.

A transparência pública conforme explicitada por Guadagnin (2011) é um tema social e gerencial de extrema importância, pois trata-se de um direito de todo cidadão. A ampliação e divulgação das ações do Estado, além de contribuir para o fortalecimento democrático, exaltam e desenvolvem noções de cidadania.

Munir o cidadão com informação possibilita o desenvolvimento sistêmico e coíbe atos de irregularidade na execução orçamentária pública. Partindo dessa ideia, concretiza-se a finalidade da Administração Pública que é gerir os recursos da coletividade, pautando-se nos princípios administrativos-constitucionais. Controlando-se a aplicação do dinheiro público, aumenta-se a qualidade de prestação de serviços e sustenta-se a existência da democracia.

Nesta esteira Camila Fernandes Santos Bernardes afirma que:

Partindo então da ideia de Estado Democrático de Direito, percorre-se a trilha da consequente e necessária reconfiguração dos aparelhos do Estado, haja vista que os atos da administração pública devem ser controlados pelos administrados, para que os direitos e garantias destes sejam devidamente assegurados e para que os preceitos do Estado Democrático de Direito sejam, efetivamente, colocados em prática (BERNARDES, 2015, p.32).

Nasce assim a preocupação com a criação de mecanismos que possibilitem aos cidadãos uma linguagem clara e acessível na aquisição de informações. Ora, não se sustenta a preservação de informações extremamente complexas e técnicas, tendo em vista que o grande público necessita de informações de fácil compreensão.

Vale destacar, conforme Mattos (2018), que a lei de acesso à informação tem duas dimensões: a transparência ativa, que vincula o gestor à obrigação de fornecer informações de forma espontânea, sem a necessidade de solicitação ao órgão; e a transparência passiva, que é a que depende da solicitação do cidadão. Com isso, ambas as espécies devem ser pautadas na

simplicidade e clareza.

Em relação à acessibilidade das informações, Mattos (2018) destaca que o Estado deva promover a divulgação das informações em locais de fácil acesso, utilizando todas as ferramentas que dispuser, incluindo dentre essas a *internet*, que atualmente é uma grande aliada no controle social.

Quanto mais possibilidade de acesso é dada ao cidadão, maior é o sucesso de transparência. Nos dias atuais há uma gama de ferramentas que podem auxiliar nesta tarefa, a exemplo, temos o *e-mail*, *whatsapp*, sites, telefone etc.

Figueiredo e Santos (*on-line*) lecionam que a compreensão do que está sendo divulgado é imprescindível para categorizar uma informação como transparente. O destinatário da informação necessita assimilar o que está lendo. Cabe aos órgãos da administração pública apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, sanando o máximo de dúvidas a respeito do apresentado, devendo, ainda, compilar as informações relevantes e informações que não são necessárias.

Ante ao exposto, conclui-se que o acesso à informação a cada dia toma mais forma no âmbito jurídico, e deve andar lado a lado com o regime democrático, visto que a transparência garante a correta aplicação dos recursos públicos. Assim, a Lei de Acesso à Informação é imprescindível para garantir aplicação do princípio da publicidade, resta saber se a norma possui efetividade na prática cotidiana.

3.1.1 Sujeito passivo e ativo da LAI e sua abrangência

Como fora verificado, o surgimento e a imprescindibilidade da Lei de Acesso à informação, no item anterior, cumprem verificar quais os sujeitos passivos elencados na LAI. A Lei é bastante ampla quantos aos responsáveis por prestar as informações.

Conforme lições de Silva (2015), a legislação brasileira é exemplar ao que se refere ao sujeitos passivos, os quais são submetidos à obrigação de fornecer as informações concernentes a Lei de Acesso, sendo esta ampla ao elencar o rol dos sujeitos que possuem obrigação de fornecer informações públicas. Destaca-se que a grande maioria dos países do mundo indicam os órgãos do legislativo, executivo e judiciário como obrigados a fornecer as informações, no entanto, a outros que limitam seu alcance unicamente ao Poder Executivo, como se pode citar os Estados Unidos e o Japão.

Os artigos 1º e 2º da Lei nº. 12.527/2011, definem quais as pessoas devem obedecê-la:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - Os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - As autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Observa-se a amplitude da Lei pelo disposto no artigo 2º que insere até mesmo as entidades privadas sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos. Tal texto está eivado de obediência à transparência, e nada mais justo, tendo em vista que o destino do dinheiro público deve estar explicitado para a sociedade.

Silva (2015) destaca ainda que pela interpretação do artigo 2º, entende-se que estão sujeitas à Lei de Acesso à Informação as entidades sem fins lucrativos, as organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações sociais, e, até mesmo, as empresas privadas que detém informações de interesse público. A exemplo disso, basta imaginar uma empresa que tenha causado danos ao meio ambiente. Levando em consideração que compete a todo cidadão protegê-lo, terá assim, o direito a receber as informações acerca do dano ocorrido, ainda que seja causado por uma empresa privada.

O acesso à informação tem que ser verificado em amplo sentido, alcançando não somente as informações da gestão pública, mas também de particulares, inclusive de terceiros. A Constituição Federal ao inserir o direito de acesso à informação como direito fundamental, não elimina a percepção de informações de cunho particular. Assim, o direito de acesso compreende para além das informações pertinentes à coletividade, alcançando as de interesse pessoal. Vale destacar que as informações requeridas podem ser elaboradas pela Administração Pública bem como por terceiros quando forem acumuladas (aquelas que estão sob a posse de uma determinada instituição pública, muito embora não necessariamente tenham sido produzidas pela Administração). (CGU, 2019, *on-line*)

Ao que se refere ao polo ativo, para aquisição de informações públicas, insta destacar que a LAI estipula em seu artigo 10 que:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

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

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

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

Verifica-se que a Lei exige apenas que o demandante se identifique, mas ressalva que a identificação não deve ter como finalidade estabelecimento de obstáculos para que o cidadão não alcance o objetivo almejado.

Outra vez, a Lei destaca a importância da *internet* na consolidação do direito de acesso a informações, uma vez que lista no art. 10, §2º, a obrigação da administração pública em apresentar alternativas virtuais.

Outro ponto que merece destaque, conforme Heinen (2014), é a nomenclatura utilizada para definir o sujeito ativo, a qual optou-se por “interessado”. Nesse sentido, a palavra exclui qualquer restrição, como é o caso de cidadão que, para fins legais, são as pessoas físicas que estão em dia com as obrigações eleitorais, descartando assim, os menores de 16 e aqueles que não estão em pleno exercício dos direitos políticos.

É de suma importância a nomenclatura utilizada, pois expande o direito de obter acesso às informações públicas. Isso demonstra grande benefícios para o controle social dos recursos públicos, pois quanto mais pessoas possam estar de olho no destino dos recursos públicos, melhor será sua aplicação efetiva.

Além disso, a lei deixa aberta a possibilidade de pessoas jurídicas solicitarem informações, ou seja, a lei é mais ampla possível no quesito da legitimidade.

Noutro ponto, a palavra sugere que o pedido seja pertinente a um determinado interesse, muito embora não seja preciso motivá-lo. A solicitação deve ter uma finalidade e estar relacionada a uma utilidade. Significa dizer que a Lei nº. 12.527/2011, ao utilizar-se da nomenclatura “interessado”, queira coibir pedidos que visem satisfazer o mero deleite pessoal, baseado em sentimentos espúrios, vazios e desprovido de razoabilidade. (HEINEN, 2014)

Conclui-se, portanto, que o legislador, quando da elaboração da Lei de Acesso à Informação, se preocupou quanto ao seu alcance, impondo-o aos três poderes públicos, de todos os entes federativos.

A lei ampliou a possibilidade de solicitação das informações, escolhendo a palavra interessado como jargão, para evitar restrição ao direito de acesso e expurgar a má fé na

solicitação dos pedidos, podendo qualquer pessoa requerer informações, até mesmo as jurídicas, desde que estejam eivadas de interesse.

3.1.2 Prazos e procedimentos para cumprimento do acesso à informação

Para dar maior efetividade ao direito ao acesso as informações públicas e garantir que os interessados possam recebê-la em tempo hábil e razoável, a Lei de Acesso à Informação foi concisa ao estabelecer prazos para o cumprimento das solicitações, de modo que os indivíduos as recebam a tempo de prevenir danos ao erário.

Nesse sentido, o artigo 5º, da LAI estabelece que o Estado deve garantir o direito de acesso à informação por meio de procedimentos objetivos e ágeis, visando a transparência e utilizando-se linguagem clara e de fácil entendimento,

Como abordado anteriormente, não adianta apenas divulgar informações, sem se preocupar que sejam de modo complexo e com linguagem extremamente técnica; é necessário dar aparato, quando possível, para que a grande gama de interessados possa compreendê-las sem maiores dificuldades.

A linguagem “cidadã” deve estar sempre presente na divulgação das informações, priorizando sempre a objetividade e clareza do que se pretende divulgar, tendo em vista que não adiantaria nada publicar algo que maior parte da população não compreenda, visto que isto seria burlar o fim da Constituição Cidadã e da Lei nº. 12.527/2011.

Conforme o artigo 11, da LAI:

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

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

I - Comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - Indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

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

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

A Lei é clara quanto a urgência na prestação dos esclarecimentos. Para começar, o

ideal é que as informações já tenham sido preenchidas nos sítios públicos, assim o próprio cidadão poderá extraí-las.

Diante disso, Controladoria Geral da União orienta que a Administração Pública deve criar meios para que o próprio cidadão verifique as informações de que necessitar, sem, necessariamente agir com precariedade. Tal diretriz pode ser interpretada de modo que se o interessado requerer várias informações que estão espalhadas em uma série de documentos, é dever da Administração oferecer os documentos para que ele realize sua pesquisa. Caso os mesmos estejam em transparência ativa, basta que a Administração Pública informe o local e a forma pela qual se poderá obtê-los. (CGU, 2019, *on-line*)

A atitude de cumprir a transparência diminui o número de pedidos de informação e conseqüentemente não sobrecarrega a Administração Pública com atos que poderiam ter sido evitados com a simples divulgação em portais da transparência.

Quando o interessado elabora o pedido, deve ser respondido de imediato, conforme dispões o artigo citado acima. Caso a Administração não tenha como atender de imediato, será aberto um prazo de até 20 dias para que seja sanada a demanda.

A Lei determina em seu artigo 9º, que as informações serão asseguradas por meio da instituição de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local adequados para atendimento e orientação dos interessados, e informação quanto a tramitação e protocolização dos pedidos.

A administração pública deve criar condições para um bom atendimento físico, para que o cidadão possa se sentir à vontade para realização do procedimento, criando meios que facilitem a acessibilidade ao órgão ou entidade.

Nesse sentido, vale destacar outra grande parceira da Lei de Acesso à informação, que é a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como lei de defesa dos usuários de serviços públicos, a qual institui que a Administração Pública deve divulgar uma carta de serviços, que tem como finalidade informar o cidadão a respeito dos serviços prestados pelos órgão ou e os meios de acesso a eles. Assim, poderá o manifestante ter conhecimento de como proceder até chegar ao local em que deve adquirir as informações, evitando qualquer tipo de constrangimento.

Ante ao exposto, verifica-se que o cumprimento do prazo estabelecido pela LAI é crucial no controle dos recursos públicos e diminuição de danos ao erário. Conclui-se, desta maneira, que a Administração Pública deve cada dia mais apoiar o controle social, incentivando e levando as informações pertinentes a ela com clareza, objetividade e, principalmente, acessibilidade, devendo dispor de diversas ferramentas para que o indivíduo possa comunicar-

se com maior comodidade.

3.1.3 Consequências para a administração pública pelo descumprimento à lei de acesso à informação

A lei de acesso à informação possui como essência o controle social e com isto, dela deve advir consequências jurídicas por seu descumprimento imotivado. A Lei busca celeridade no cumprimento de sua finalidade, e assim, necessário é entender em que acarreta o seu descumprimento.

Lopes e Bitencourt (2018) lecionam que não se destoa consequências para as entidades públicas que não cumprirem o dever de prestar as informações. No entanto, com base no artigo 5º da Constituição Federal, em seu inciso 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”. Assim, aquele que violar o direito de acesso à informação poderá ser responsabilizado.

A responsabilização do agente público ou militar será pessoal, conforme depreende-se da Carta Maior e da Lei nº. 12.527/2011.

Em sede de Representação nº 13.142/2017, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, por meio da Resolução nº 154/2018 - TCE/TO - Pleno, de 11/04/2018, conheceu-se e julgou-se procedente, além da aplicação de multa ao gestor

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. IMPLANTAÇÃO INADEQUADA. NÃO ALIMENTAÇÃO SIMULTÂNEA DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS. VIOLAÇÃO DA LRF E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR INADIMPLEMENTO. INTIMAÇÃO DO GESTOR PARA REGULARIZAR PENDÊNCIAS. FIXAÇÃO DE PRAZO. APLICAÇÃO DE MULTA DIÁRIA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO NCPC. ART. 401, IV, RITCE/TO E ART. 15 NCPC. MONITORAMENTO PELA DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO. DEFERIMENTO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA DA FAZENDA PARA SUSPENSÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. DETERMINAÇÃO DIFERIDA. DEFERIMENTO. ARQUIVAMENTO APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO. (Resolução nº 154/2018. Publicado no Boletim Oficial nº 2048 em 13/04/2018. Terceira Relatoria. TCE/TO. Relator Orlando Alves da Silva. *on-line*)

Vê-se que o descumprimento da LAI acarreta responsabilização pessoal do agente público. A jurisprudência da Corte de Contas do Estado do Tocantins é clara ao destacar que o

descumprimento na disponibilização de informações ou a divulgação com irregularidade ou incompleta poderá acarretar ao responsável, aplicação de multa pecuniária prevista no Regimento Interno da Corte, bem como multa diária (astreintes) prevista do Código de Processo Civil, em seus artigos nos artigos 536 e 537. Ressalta-se que o Egrégio Tribunal de Contas, antes da aplicação de multa, estabelece prazo de 30 (trinta) dias para que seja sanada a irregularidade.

A exemplo da responsabilização pessoal do agente público e militar, tem-se, de acordo com o artigo 32, da Lei de Acesso à Informação, que o descumprimento da legislação acarretará para os militares transgressões à carreira, que podem variar de médias a graves; para os servidores públicos civis da União, poderão ser consideradas como infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão e, ainda, o militar ou agente público poderão responder por improbidade administrativa.

Já a pessoa física ou entidade privada que possuir informações em virtude de vínculo público, pode incorrer em advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e ainda declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, conforme artigo 33, da Lei nº. 12.527/2011.

Portanto, é nítido que houve a preocupação do legislador com o cumprimento da Lei de Acesso à informação estabelecendo, assim, sanções pelo seu descumprimento imotivado.

3.2 ANÁLISE DE APLICABILIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS TOCANTINENSES

Com a finalidade de verificar a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação na prática, foram selecionados os 10 maiores municípios (IBGE, 2019) em quesito populacional, de Tocantins, para que se tenha uma amostragem da aplicação prática da Lei, por meio de dados publicados (ou não), nos portais de transparência do Executivo municipal.

Os dados a serem analisados foram retirados do trabalho de Schons (2015), com adaptações. Os municípios analisados na presente pesquisa, foram: Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Paraíso, Araguatins, Colinas, Guaraí, Tocantinópolis e Dianópolis.

Conforme afirmado anteriormente, o critério de escolha dos municípios foi único e exclusivamente pelo contingente populacional, visto que, presume-se maior fluxo de recursos,

devendo estes seguir estritamente os critérios de transparência pública.

Na tabela 1 (Anexo I), foi verificado se as Prefeituras possuem homepage, se o sítio apresenta mecanismo de busca (procurar), se no sítio eletrônico tem-se acesso as leis municipais, se são divulgadas as informações institucionais, e sítio apresenta banner de acesso ao Portal de Transparência.

Deste modo, foi possível verificar que a grande maioria dos municípios possuem tais requisitos em seus respectivos portais de transparência, com exceção dos municípios de Colinas, Guaraí, Tocantinópolis que não possuem mecanismo de busca (procurar), o que dificulta a busca rápida de informações, demandando mais tempo para que sejam encontradas. Destaca-se ainda, que o município de Dianópolis do Tocantins, não possui divulgadas as informações institucionais.

Diante de tais dados, verifica-se há que um bom cumprimento, pelos maiores municípios quanto aos quesitos analisados, o que contribui bastante para a transparência pública. Um ponto que merece destaque na análise, é o fato de todos os sites analisados possuem banner de acesso ao portal da transparência, de modo ostensivo e de fácil busca.

Já na tabela 2 (Anexo I), foram analisados os seguintes aspectos: Se o sítio apresenta item de navegação no menu principal da página inicial denominado “Acesso à Informação”, se o sítio apresenta *link* de navegação no menu principal da página inicial denominado “Transparência”, se o sítio apresenta na página inicial *link* de acesso ao Serviço de Informações ao Cidadão, e se há disponível na página inicial o *link* de acesso à ouvidoria.

Verificou-se que, todas as cidades cumpriram com os requisitos citados, com exceção de Tocantinópolis que não disponibiliza *link* de acesso à Ouvidoria, o que é bastante grave, pois a Ouvidoria é um importante canal de comunicação entre cidadão e Administração Pública, mas não é possível afirmar que o órgão realmente não possui este setor, uma vez que a presente pesquisa limita-se à informações apresentadas em sítios eletrônicos.

Merece um grande destaque o cumprimento de disponibilização do serviço de informação ao cidadão, em todos os sites eles facilmente são encontrados tendo em vista que, são apresentados em forma de *banner*, colorido com a grafia bem ampla.

Por fim, a terceira tabela traz os seguintes quesitos: Se estão disponíveis o endereço e telefone do local de atendimento ao público, se é viabilizada alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na *internet*, se existem informações concernentes a procedimentos licitatórios inclusive os respectivos editais bem como os contratos celebrados, se são publicadas o registro de despesas e se são divulgados dados relacionados aos proventos dos servidores.

Nos aspectos apresentados, constata-se que todos os municípios publicam as informações, ressalta-se que um importante ponto analisado foi a alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na *internet*, verifica-se bons resultados pelo cumprimento deste ponto.

A disponibilização do Serviço de Informação *on-line*, é imprescindível e obrigatório pela lei de Acesso à informação. Ele amplia a aquisição de informação pelo cidadão de forma cômoda e prática.

Ante aos dados verificados, constata-se que de modo geral é possível verificar que, as prefeituras municipais dos 10 maiores municípios tocantinenses, cumprem com os critérios estabelecidos na disponibilização das informações públicas, sendo a LAI, efetiva com base nos critérios de disponibilização em sítios eletrônicos apresentados.

No entanto, ressalva-se que o ideal seria padronizar os sítios eletrônicos, pois conforme analisado, eles apresentam grande variedade em sua estrutura. A padronização facilitaria bastante a vida do cidadão, que não teria que passar pelo crivo de saber onde está cada item, pois criando-se uma forma padrão, ganha-se muito tempo no empreendimento de pesquisas. Em consequência disso, aumenta-se a disseminação do Controle Social, que se torna bem mais simples do que é atualmente.

CONCLUSÃO

No presente trabalho de conclusão de curso estudou-se acerca da temática da transparência pública, sob égide da Lei de Acesso à Informação, com a finalidade de verificar a efetividade da referida lei e demonstrar a importância da participação social no controle dos recursos público

Foram observados temas que regem a administração pública e que conseqüentemente permitem a construção de uma sociedade justa e igualitária, pautando-se numa boa administração dos recursos públicos, observando-se sempre, o interesse da coletividade.

Para chegar ao objetivo do trabalho, um longo caminho foi percorrido. Fora verificado temas pertinentes à Administração Pública, tais como, seu conceito, princípios. No desenvolver da presente pesquisa observou-se alguns meios de Controle da administração pública.

O estudo dos citados institutos, fez-se imperioso, uma vez que é necessário compreender o funcionamento da Administração Pública, para conseqüentemente melhor entender o porquê da existência da Lei de Acesso à informação, a qual foi o centro desta pesquisa.

Entendendo tais mecanismos, compreende-se a importância de munir os cidadãos em sentido amplo, de informações para que estes, possam acompanhar cada vez mais a distribuição dos recursos públicos.

Insta destacar, que quando os recursos públicos são devidamente alocados para sua real finalidade maior é o desenvolvimento social, possibilitando sua distribuição correta a todas as áreas necessárias, das quais destaca-se a saúde, a educação, e infraestrutura.

Na pesquisa empreendida, verifica-se a necessidade do Poder Público, instigar a educação dos usuários dos Serviços Públicos, para que sejam parceiros no controle dos gastos públicos.

Como preceitua a Constituição Federal da República, o poder emana do povo, mas para o exercício deste poder, é necessário se ter conhecimento, para que o texto constitucional seja plenamente aplicado. Os cidadãos devem estar envolvidos com a democracia, na busca incessante por melhores condições de vida.

Destaca-se que armar o cidadão de informação é dar dignidade para que ele possa usufruir da melhor maneira, dos recursos públicos. Com a aplicação da transparência pública, todos ganham, e torna cada vez mais difíceis atos de má-fé dos administradores públicos.

Observou-se ainda, a imprescindibilidade de ampliar os canais de acesso entre cidadão e Administração pública, em especial os canais remotos, como WhatsApp, telefone, site e e-

mail. Tais elemento são de maneira geral de fácil implantação e utilização.

Ampliando os canais de comunicação e educando os indivíduos, os resultados serão satisfatórios, uma vez que haverá mais transparência e controle. Tais medidas não servem apenas como coibidoras de ilegalidade, mas também de prevenção e indicação de como anda a atividade administrativa.

Em análise dos portais de transparência dos 10 maiores municípios (Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto nacional, Paraíso, Araguatins, Colinas, Guaraí, Tocantinópolis, Dianópolis). do estado do Tocantins, verificou-se, que a LAI, no âmbito dos portais trouxe uma boa aplicabilidade de suas diretrizes, pois no geral os sítios apresentam as ferramentas necessárias para comunicação com o poder executivo e possui campos para disponibilização das informações pertinentes aos atos do Poder Executivo municipal.

Depreende-se deste estudo, que apesar dos sítios selecionados, apresentarem as ferramentas analisadas, elas não seguem um padrão, o que dificulta a pesquisa dos dados públicos.

Deste modo, o ideal para facilitar a vida do cidadão que realiza o Controle Social, seria a implantação de um modelo único de portal da transparência para que o usuário dos serviços públicos não tenha que se desgastar na procura de informações de caráter público.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de. ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

AIETA, Vania Siciliano. MACIEL, Vinicius Domingues. Autonomia administrativa e financeira do poder. Capítulo 13. *In*: LEITE, George Salomão. STRECK, Lenio. NERY JÚNIOR, Nelson. Crise dos Poderes da República. ed 2017. **Revista dos Tribunais**. Disponível em: <<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/126248445/v1>>. Acesso em: 04 maio 2020.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010.

BERNARDES, Camila Fernandes Santos. **O direito fundamental de acesso à informação: Uma análise sob a ótica do princípio da transparência**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito. 2015. 174f. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13238/3/DireitoFundamentalAcesso.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio 2019.

_____. **Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei n. 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/_ato2011>. Acesso em: 10 maio 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

_____. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

_____. **Lei nº. 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito** 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CGU. Controladoria Geral da União. **Cartilha olho vivo no dinheiro público**. Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2ª ed. Brasília: [s.n.], 2009. Disponível em:<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf/view>. Acesso em: 13 maio 2019

_____. Controladoria Geral da União. **Aplicação da lei de acesso à informação na administração pública federal**. 4 ed. rev. atual. amp. Brasília: [s.n.], 2019. Disponível em:<<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf/view>>. Acesso em: 26 abr 2020

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CULAU, Ariosto Antunes. FORTIS, Martin Francisco. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 11. Cidade da Guatemala, 2006.

DE PAULO, Antônio. **Pequeno dicionário Jurídico**, 2 ed. atual. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo I**. 29 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em:<<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1288>>. Acesso em: 04 maio 2020.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Disponível em:<<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>> Acesso em: 18 maio 2019.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**. v.6, n. 3, p. 97, 2012. Disponível em:<<https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229/23345>>. Acesso em: 10 maio 2019.

GUADAGNIN, Ananda. **A transparência na gestão pública: Uma análise da sua concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul Faculdade de Ciências Econômicas Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais. Porto Alegre 2011. Disponível em:< <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/34888>>. Acesso em: 10 maio 2019.

GUERRA, Evandro Martins. Controle sistêmico: A interação entre os controles interno, externo e social. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, ano 18, n. 82, out. 2008. Disponível em:<<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/21334/48801>>.

Acesso em: 04 maio 2020.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Disponível em:<<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1188>>. Acesso em: 25 abr 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa populacional do Tocantins**. Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>>. Acesso em: 04 maio 2020.

LONDERO, Bruno Alex. **Controle na administração pública brasileira: Bases normativas da transparência e do acesso à informações Públicas para efetivação do controle Social**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012, 69f. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/422/Londero_Bruno_Alex.pdf?sequence=1>Acesso em: 4 maio 2020.

LOPES, André Inácio Silva. BITENCOURT, Caroline Müller. **As consequências jurídicas para a administração pública pelo descumprimento do dever de prestar a informação**. XIV Seminário Nacional: Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em:<<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/17967/1192611936>>. Acesso em: 26 abr 2020.

MATTOS, Francisca. **A lei de acesso à informação na Bahia: cidadania e eficácia social**. Salvador: UFBA, 2018. 203 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - Instituto de Ciência da Informação - Universidade Federal da Bahia (UFBA). Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa Navarro de Britto Matos, 2018. Disponível em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25796>>. Acesso em: 06 mar.2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 13 ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº. 90, de 15.9.2015. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. TJ-MG. AC: 10342140106515002 MG, Relator: Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 04/12/2019, Data de Publicação: 09/12/2019. Disponível em:<<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/790221687/apelacao-civel-ac-10342140106515002-mg?ref=serp>>. Acesso em: 04 maio 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NOHARA, Irene Patrícia. Conceitos jurídicos indeterminados e delimitação concreta da discricionariedade administrativa no pós-positivismo. **Revista Brasileira de Direito Público**. RBDP, ano 17, n. 41, abr/jun 2013. Disponível em:<<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/10485/16650>>. Acesso em: 04 maio 2020.

PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Piauí. TJ-PI. REEX: 00023676420168180032 PI, Relator: Des. Sebastião Ribeiro Martins, Data de Julgamento: 06/12/2018, 6ª Câmara de Direito Público. Disponível em: <<https://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/657673018/apelacao-reexame-necessario-reex-23676420168180032-pi?ref=serp>>. Acesso em: 04 maio 2020.

PINHEIRO, Emanuel Reyes Alves. **Controle social:** ferramenta de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2015. 73f. Disponível em: <<https://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1880>>. Acesso em: 04 maio 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011. **Revista dos Tribunais**. 2020. Disponível em: <<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/215542926/v2>>. Acesso em: 25 abr 2020.

SCHONS, Marcos André. **Análise da aplicabilidade da Lei 12.527 de 2011 pelos municípios do Corede Rio da Várzea**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015, 52f. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131571/000976235.pdf?sequence=1>> Acesso em: 26 abr 2020.

SILVA, André Brombini da. A Lei de Acesso à Informação e a cidadania participativa. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**. ano 8, n. 10, jan./ abr. 2015. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/127/158/2030>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

SOBRAL, Filipe. PECCI, Alketa. **Administração:** teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Prentice Hall, 2008.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado. TCE. Consulta. Relator: Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves. Resolução nº 224/2018 – Pleno. Julgado em 16/05/2018. Processo nº 1176/2018 Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=1176&ano=2018&scriptCase=S>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCE. Representação. Relator: Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção. Resolução nº 196/2017 – Pleno. Julgado em 19/04/2017. Processo nº 836/2017). Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=1176&ano=2018&scriptCase=S>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

_____. Tribunal de Contas do Estado. TCE. Boletim Oficial nº 2048 em 13/04/2018. Terceira Relatoria. Relator Orlando Alves da Silva. Disponível em: <<https://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=13142&ano=2017&scriptCase=S>>. Acesso em: 25 abr 2020.

ANEXO I

TABELA 1
A Prefeitura possui homepage (site)?
O sítio apresenta mecanismo de busca (procurar)?
No sítio eletrônico tem-se acesso as leis municipais?
São divulgadas a informações institucionais?
O sítio apresenta banner de acesso ao Portal de Transparência?

TABELA 2
O sítio apresenta item de navegação no menu principal da página inicial denominado Acesso à Informação?
O sítio apresenta item de navegação no menu principal da página inicial denominado Transparência?
O sítio apresenta na página inicial link de acesso ao Serviço de Informações ao Cidadão?
Está disponível na página inicial acesso a ouvidoria?

TABELA 3
Estão disponíveis o endereço e telefone do local de atendimento ao público?
Foi viabilizada alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na <i>internet</i> ?
Existem informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais bem como os contratos celebrados?
São publicadas o registro de despesas?
São divulgados dados relacionados aos proventos dos servidores?

