

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE:  
UMA ANÁLISE DAS NORMATIVAS DO TCE E CNJ E SUAS ADEQUAÇÕES À LAI**

**SIRLEY MACLAINE DA GRACA MELO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)

**JOENISON BATISTA DA SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)

**LEONORA VIRGINIA DE JESUS DIAS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)

**HEITOR SANTOS DARIO**

**RHUAN JOSÉ DOS SANTOS NUNES**

# TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE: UMA ANÁLISE DAS NORMATIVAS DO TCE E CNJ E SUAS ADEQUAÇÕES À LAI

## 1 INTRODUÇÃO

Há uma tendência mundial em transformar dados e informações técnicas da gestão pública em informações legíveis para todos, a dita transparência. Este artigo aborda sobre essa tendência no gerenciamento público que originou a modalidade governo eletrônico, cujo propósito maior é a aplicação das tecnologias da informação para a efetivação dos direitos cidadãos a informação e a transparência.

Segundo ordenamento desse novo gerenciamento eletrônico, os órgãos públicos do governo ficam obrigados a se utilizar da internet para divulgar informações que são de interesse geral ou coletivo, independente de qualquer tipo de solicitações (ANDRADE e RAUPP, 2017; BERNARDES, SANTOS e ROVER, 2015).

Comin et (2016) citam que é diante dessa obrigatoriedade dos órgãos públicos de divulgar via internet as informações referentes as atividades desenvolvidas pelo governo que passa a existir uma maior valorização das tecnologias de informação e comunicação.

Baseado totalmente nas tecnologias da informação o governo eletrônico necessita cumprir o que determina a Lei de Acesso a Informação-LAI ou Lei nº 12.527/2011, legislação criada exclusivamente para regulamentar o acesso às informações vinculadas pelo Governo Eletrônico (ANDRADE e RAUPP, 2017).

Todo órgão público para ser considerado eficaz entre outras exigências está condicionado a ter suas informações vinculadas na internet e essas devem ser avaliadas segundo o que determina a LAI. Conforme análise dessa legislação é possível constatar que essa normativa não traz um modelo ou um elenco de questionamentos a serem analisados, apenas relata de uma forma geral o que deve ser observado. Com isso, os órgãos de fiscalização possuem a liberdade de criar suas próprias normativas de avaliação.

Recentes avaliações realizadas pelos órgãos de controle, Conselho Nacional de Justiça - CNJ e Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE, no ano de 2018, referentes às informações disponibilizadas no portal da transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe –TJ/SE, apresentaram diferentes resultados. Considerando que cada órgão possui sua normativa interna, a problemática geradora deste artigo se fundamenta no questionamento: qual das duas normativas aplicadas durante avaliação do portal da transparência do TJ/SE mais se aproxima das determinações da LAI? A obtida pelo CNJ ou a do TCE?

Com foco na problemática o objetivo geral deste artigo é analisar as normativas aplicadas pelo CNJ e TCE/SE ao portal da transparência do TJ/SE para saber a que mais se adequa à LAI. Para tanto é oportuno pesquisar sobre transparência pública, comentar sobre os desafios do governo eletrônico e caracterizar a LAI.

A justificativa para a escolha do tema é devido ao interesse profissional em verificar tanto a adequação a LAI, como verificar as diferenças entre as duas normativas, e se for encontrada alguma relatar isso como oportunidade para o desenvolvimento de outro estudo mais aprofundado, pois conforme os resultados constantes nos relatórios finais do CNJ e TCE/SE foi observado que há discordância entre os resultados divulgados.

A metodologia proposta para a realização deste artigo baseia-se inicialmente numa pesquisa bibliográfica e em seguida uma análise documental na Orientação Técnica nº 02/2018 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE e na Resolução nº 260/2018, do CNJ. A abordagem dada às informações obtidas sobre qual das avaliações se aproxima

mais das determinações da LAI é qualitativa. Como a LAI não traz índices definidos, neste estudo são adotados os mesmos índices selecionados por Andrade e Raupp (2017).

Estruturalmente este artigo está organizado com esta primeira etapa introdutória, segunda do referencial teórico constituído pela fundamentação dos objetivos do estudo, que trata de transparência pública, governo eletrônico e a LAI. A terceira etapa a análise dos resultados e por fim as considerações finais e a lista de referências adotadas no desenvolvimento do estudo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Governo Eletrônico e os Desafios da Transparência Pública**

Conforme consta no estudo de Carneiro e Menicucci (2013) desde os anos 1970, que acontecem transformações na forma de governar dos mais diversos países, cujos momentos temporais e maneiras se apresentam distintas. Têm-se novas formas de governar que estão afetando não só as estruturas estatais e o processo de governo, mas também a relação entre o Estado e a sociedade civil.

No Brasil, é notória a nova ação proposta pela modalidade governo eletrônico iniciada nos anos 90. Definida tanto pela sua forma restrita e pelo enfoque pautado na modernização das estruturas administrativas com a aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação-TICs, essa se torna mais ampla quando o enfoque está na aplicação das TICs para melhorar a eficácia das instituições e maior participação popular (BERNARDES, SANTOS e ROVER, 2015).

Bernardes, Santos e Rover (2015) enfatizam que o governo eletrônico aplicado no país, não é fruto do avanço tecnológico, mas de uma necessidade da sociedade por mais eficiência da máquina pública. Consiste em um novo modelo de governo cujo foco maior esta em proporcionar resultados, eficiência, governança e orientação para práticas de mercado. Associado a tudo isso está à cobrança da sociedade por redução de gastos, combate à corrupção e a transparência das informações.

Para o gestor público esse novo cenário socioeconômico e cultural que se apresenta está marcado pelo desafio de planejar e executar ações que se adequem as necessidades de inovação tecnológica propostas pelo governo eletrônico. Têm-se nas adaptações para disponibilizar informações a população algo que propõe mudanças significativas em toda a estrutura da informação do Estado, visto que há necessidade de transformações na comunicação, coordenação e controle (ANDRADE e RAUPP, 2017).

Com o advento do governo eletrônico a gestão pública passa a experimentar novas formas de entrega de serviços, incluindo privatização, contrações e parcerias público-privadas, a evolução da gestão eletrônica da origem ao que Bernardes, Santos e Rover (2015) denominam Nova Gestão Pública (NGP), uma nova proposta de gestão baseada na democracia conversacional e aberta, na transparência, colaboração e participação.

Rege, portanto a NGP que o cidadão brasileiro deve ter acesso às informações para que deixe de ser um mero consumidor dos serviços públicos, mas que se torne coautor das políticas públicas e verdadeiro titular do poder (BERNARDES, SANTOS e ROVER, 2015).

Rosa et (2016) entende que a gestão eletrônica na forma de NGP, visa antes de tudo banir a corrupção e incentivar práticas de controle social, ou seja mais participação da população na gestão dos recursos público. Ela traz o aprimoramento das ferramentas de transparência e o acesso à informação, algo fundamental para o exercício do controle social, como se sabe a população é afetada diretamente pela ação estatal, dessa forma nada mais oportuno que participe da fiscalização e do controle da qualidade do serviço público prestado.

Vieira, Bianchi e Kronbauer (2016) comentam que a informação é crucial para que exista prestação de contas e transparência, o acesso à informação é um pré-requisito para garantir a voz e a participação da população na ação do serviço público, algo crucial para a implantação efetiva de uma sociedade democrática e transparente.

Acréscimos de Raupp e Pinho (2015) apontam que há dois caminhos para que o gestor público preste contas das suas ações à cidadania, um dito bilateral que se apresenta na prática dos orçamentos participativos, forma tal que por meio de assembleias, a Administração Pública presta contas de modo direto, interativo, das demandas priorizadas pela comunidade e o caminho unilateral no qual um lado está o Estado, e de outro está à população com seu direito constitucional de receber a prestação de contas, por meio do acesso as informações contábeis que devem ser divulgadas a comunidade pela gestão pública na forma de balancetes, balanços, relatórios e boletins.

Paes (2011) faz importante colocação quando observa que nem sempre a gestão pública esteve obrigada legalmente a prestar informação, até então às normas sobre acesso estavam dispersas em vários ordenamentos instituídas na legislação de responsabilidade fiscal, preservação do meio ambiente, sobre a questão da guarda de arquivos, entre outras, o que favorecia que as informações pudessem ser interpretadas de formas divergentes com consequências negativas.

Atualmente com o advento da NGP, há a necessidade conforme observam Bufolin et al (2018) que haja a necessidade de mais transparência quando da disponibilização das informações sobre as ações da gestão pública e da alocação dos recursos públicos.

É com esse propósito, com foco na ampliação do processo de transparência governamental, que no ano de 2000. É instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conforme Bufolin et al (2018) o marco inicial do processo de cobrança por mais transparência no repasse das informações das ações do setor público.

Nobre e Araújo (2019) entendem que a NGP trouxe a participação social como mecanismo de participação popular nas decisões da Administração Pública e, por conseguinte, as escolhas das políticas públicas e nos rumos daquelas já implementadas, para tanto há é imprescindível que haja uma atuação transparente da Administração, viabilizando ao cidadão o acesso a informações de interesse.

É por meio da transparência que é possível garantir a participação popular no controle social dos atos e fatos dos governos, não somente de forma indireta nas eleições, mas de forma direta ao longo dos mandatos dos governantes, seja por consultas públicas, plebiscitos, referendos ou outras formas, garantindo a decisão final à sociedade e a responsabilização sobre a gestão dos governos, para tanto a transparência pública se mostra fundamental (NOBRE e ARAÚJO, 2019; BUFOLIN et al, 2018; VIEIRA, BIANCHI e KRONBAUER, 2016).

A transparência pública nesse sentido tem relação direta com à disponibilização e com o acesso da população à informações relevantes relacionadas as atividades da gestão pública. É algo que vai além da publicização de informações por meios eletrônicos, consiste no conjunto de processos de informação e comunicação entre as entidades públicas e a sociedade para que seja viabilizado o controle social. Significa responsabilizar agentes públicos por seus desempenhos e alocações dos recursos públicos.

Bufolin et al (2018) a transparência pode ser diferenciada em ativa como demanda social e prestação proativa dos agentes públicos é essencial para consolidação democrática. E, como Estado Democrático de Direito, tais necessidades estão previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, §1º, acrescidos pela Lei de Transferência Fiscal:

§1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Bufolin et al (2018) tem criticado as ações da transparência que estão em andamento conforme esses autores essas estão focadas simplesmente numa espécie de manualização, com o predomínio de manuais, leis, normas e regras não contribui para a transparência proativa dos agentes para com a sociedade. A grande quantidade de aspectos legais a atender e o número de penalizações por descumprimento do formato exigido na lei criam entraves para a ampliação destes processos. Dentre as penalidades previstas a entidade pública, pode-se citar o exemplo do §2º do art. 51 da LRF:

§2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Nesse sentido Bufolin et al (2018) afirmam que há um déficit de implementação do processo de transparência e responsabilização. Infelizmente a transparência ainda se encontra em um estágio distante do nível satisfatório que também é devido, segundo Silva (2009), à divulgação de tais informações se dar em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos.

Para Rosa et al (2016) as enormes desigualdades sociais do Brasil tornam-no um país que precisa de justiça ao lidar como o erário público que são mais que suficientes, mas devido a falta de gestão, a corrupção, malversação e desvios de recursos públicos a população ainda está sofrendo as consequências.

O aumento da transparência e da accountability na gestão pública é apontado por Rosa et al (2016) como a alternativa para conter os desvios e má aplicação do patrimônio público. Accountability representa a obrigação da Administração de explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções. Maior transparência permite o controle social mais eficaz sobre os atos dos agentes públicos e, conseqüentemente, na melhoria dos gastos públicos com a aquisição de bens ou serviços.

Raupp e Pinho (2014), Raupp e Pinho (2015), Bernardes, Santos e Rover (2015) e demais autores são enfáticos em apontar a Lei de Acesso a Informação como sendo a primeira iniciativa legal que incorporou a obrigatoriedade da divulgação de informações das contas públicas é a legislação que instituiu a criação do sítio eletrônico “Contas Públicas”, ambiente virtual no qual em que todas as entidades gestoras de recursos públicos são obrigadas a disponibilizar determinadas informações orçamentárias e financeiras mensalmente.

Para Raupp e Pinho (2014) a LAI ampliou as características da prestação de contas já considerada na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei da Transparência. A utilização das TICs para a aplicação da LAI possibilitou que o cidadão se aproximasse mais dos gestores públicos. Cruz, Silva e Spinelli (2016) acrescentam se tratar de legislação que obrigou os entes da federação a darem ampla transparência às receitas e às despesas sob suas responsabilidades, inclusive condicionando as transferências de recursos da União a estados e municípios. A LAI obriga que as informações sejam repassadas em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público numa estratégia de incrementar os instrumentos de acesso à informação e de controle social.

## 2.2 Accountability e Lei de Acesso à Informação

Antes de comentar sobre LAI é oportuno registrar alguns comentários sobre accountability. Para Lucena et al (2014) accountability é um termo associado a transparência pública, mas essas não são palavras sintomas, accountability aumenta o campo de atuação de prestação de contas, tem relação com mecanismos institucionais de controle da administração pública que geram incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não determinadas obrigações. Por meio da accountability são colocadas em prática ações que partem da supervisão de rotinas até sanções legais nos mais diversos poderes estatais.

[...] Promover accountability é tornar o poder previsível, limitando arbitrariedades e possibilitando reparação e prevenção de possíveis abusos de poder. [...] A administração pública deve ser responsável não apenas por tornar público o que tem feito e apresentar justificações: deve, também, assumir as consequências, responsabilizando-se e submetendo-se a eventuais sanções (ANDRADE e RAUPP 2017, p.91).

Raupp e Pinho (2015) accountability tem a vê com o significado de prestação de contas envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para punir as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, além de acesso a informação possibilita tanto a premiação pela transparência como castigo quando da ineficiência na prestação da transparência. Rosa et al (2016) falam em accountability, como sendo algo que implica em aumento do controle social, tentativa de banir a corrupção. Seria parte das ferramentas de transparência e de acesso à informação da gestão eletrônica. Accountability permite mais participação popular na gestão dos recursos públicos. Participação essa importante considerando que só ele sabe se o ato ou fato administrativo é efetivamente útil e de qualidade.

Cruz, Silva e Spinelli (2016) observam que é o controle interno que fica responsável por fazer cumprir a accountability, termo com vários significados que ainda está em construção no âmbito da Administração Pública e da Ciência Política. partem das ferramentas de aplicação do controle interno como as “[...] auditorias, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência municipal, monitoramento da LAI, capacitação dos servidores e estímulo ao controle social”, que em funcionamento reprimem os desvios de recursos públicos, e para que aconteça a transparência e o acesso à informação.

A LAI nessa sistemática de ação do controle interno conforme consta no estudo de Comin et al (2016) representa a criação de mecanismos para oportunizar a todos os cidadãos o acesso às informações públicas, por meio do estabelecimento da publicidade como regra e do sigilo como exceção. Raupp e Pinho (2015) e Vieira, Bianchi e Kronbauer (2016) comentam que a LAI tem o objetivo de regulamentar dispositivos já existentes na Constituição brasileira, que prevê, por exemplo, no seu artigo 5º:

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 (BRASIL, 1988).

Tanto a União, como os Estados, municípios e Distrito Federal submetem-se a LAI, no cumprimento da garantia que é dada aos cidadãos com base no direito de conhecer a parcela de recursos auferidos e seu respectivo emprego pela Administração Pública (BRASIL, 2011).

A LAI nesse sentido é criada com foco na essência do accountability. Raupp e Pinho (2014) e Comin et al (2016) comentam em seus estudos que o direito essencial de acesso às informações públicas é algo previsto na Constituição de 1988 por meio do artigo 5º, inciso XXXIII. É a legislação que criada no âmbito da criação de políticas públicas focadas na informação da mesma forma que a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), a Lei de Transferência (BRASIL, 2009) e a Lei da Ficha Limpa (2010).

Segundo os autores Michener, Contreras e Niskier (2018) a LAI é ampla e profunda ela abarca todos os níveis de governo, poderes e todas as entidades responsáveis por administrar dinheiro público, de organizações não lucrativas que provêm serviços às empresas públicas. Das 115 leis mundiais de Acesso a Informação AI, existentes na atualidade a LAI é a 22ª mais forte.

A LAI dentre outras determinações tornou obrigatória que as informações oriundas dos fatos e atos da Administração Pública sejam divulgadas em sítios oficiais, com a aplicação da internet. Andrade e Raupp (2017) apontam que a LAI com base no art.8º, parágrafo 1º, exige a divulgação de um conjunto de informações e dados como:

[...] O registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (ANDRADE e RAUPP 2017, p.96).

Conforme Brasil (2011) são atributos mínimos exigidos para que se efetive o cumprimento da LAI a existência de ferramenta de pesquisa, a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos e o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos. A única exceção quanto à manutenção dos portais eletrônicos é em relação aos municípios com menos de dez mil habitantes, que, apesar de não necessitarem da publicação na internet, têm mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2011).

Comin et al (2016) acrescentam que a LAI regulamentou, por meio de seus artigos 32, 33 e 34, que os funcionários públicos, que cometerem condutas ilícitas, por meio da inobservância da lei, ficam sujeitos à aplicação de penalidades. Andrade e Raupp (2017) observam que a LAI atende a ambas as dimensões construtoras da accountability, ou seja, tanto o dever de prestar contas como a imposição de penalidades frente ao descumprimento das suas determinações.

Vieira, Bianchi e Kronbauer (2016) e Nobre e Araújo (2019) a LAI foi instituída visando fortalecer o controle social exercido pelos cidadãos sobre a Administração Pública. Sendo possível inferir uma preocupação muito maior com o cumprimento da formalidade exigida pela lei do que com a qualidade da informação e sua compreensão pelo cidadão.

Paes (2011) observam que as principais inovações da LAI podem parecer pequenas, são de grande importância como as referentes ao sigilo. São inovações referentes ao modo de elaboração dos requerimentos de informação, à tramitação dos requerimentos, estipulação de prazos e penalidades para o descumprimento.

Embora ainda não seja possível afirmar que existe uma cultura da máxima transparência e publicidade consolidada na administração pública brasileira, já é possível entender que o direito de acesso à informação começa a se fazer cumprir. Apesar das dificuldades existentes de implementação que ainda são uma realidade do país, a LAI está em vigor e depende do empenho burocrático, das condições e pelo contexto político em que está inserida. Desde que o foco seja o interesse político na construção de uma política pública de

acesso à informação que dê suporte à nova LAI, as condições de implementação da mesma terá mais sucesso (PAES, 2011).

Neste estudo é considerada uma análise do portal de transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe quanto ao cumprimento da LAI segundo as avaliações dos órgãos de controle Conselho Nacional de Justiça - CNJ e Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE.

### **3 METODOLOGIA**

Tem-se na pesquisa aplicada na área da Contabilidade caracterizada conforme seus objetivos, procedimentos envolvidos e abordagem do problema. Nesse sentido este artigo no que se refere ao seu objetivo, caracteriza-se como um estudo descritivo, cujo procedimento metodológico envolvido é a pesquisa bibliográfica inicial seguida da documental. No que diz respeito à análise dos dados, a pesquisa pode ser classificada como qualitativa, visto que não se utiliza de nenhum método estatístico.

Para a pesquisa documental este artigo considerou a análise das normativas: Orientação Técnica nº 02/2018 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE e a Resolução Técnica nº260, do CNJ. Essas normativas foram aplicadas na avaliação no ano de 2018 do portal da transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJ/SE). Como cada uma dessas normativas possuem requisitos próprios, e a LAI não traz índices definidos, neste estudo são adotados os mesmos índices selecionados por Andrade e Raupp (2017), cujo objetivo foi analisar requisitos legais de portais da transparência do poder Legislativo dos maiores municípios do país.

Verifica-se que no estudo de Andrade e Raupp (2017) os autores investigaram descaso, intencional ou não com a transparência e a baixa efetividade da LAI, para tanto selecionaram os indicadores: inexistência de instrumentos de transparência e/ou impossibilidade de localização, atendimento parcial às exigências legais de transparência, atendimento às exigências legais de transparência e instrumentos de transparência não restritos às exigências legais.

É com base nesses indicadores que acontece a análise documental sobre qual das duas normativas aplicadas para avaliar o portal da transparência do TJ/SE mais se adequa à LAI se a do CNJ ou a do TCE/SE.

Oportuno registrar que o relatório final das duas avaliações apresentaram resultados diferenciados para o portal do TJ/SE.

### **4 ANALISES DOS RESULTADOS**

Conforme consta na Orientação Técnica nº 02/2018 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE a métrica/matriz de fiscalização utilizada neste artigo está composta de categorias de transparência ativa, passiva e boas práticas de transparência da mesma forma que a Resolução nº260/2018, do CNJ.

O quadro 1, traz as métricas/matriz ou indicadores relacionadas a Orientação Técnica nº 02/2018 do TCE/SE e a Resolução nº260/2018, do CNJ.

**Quadro 1 – Indicadores de Instrumentos de Transparência**

	INDICADORES DE INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA	PONTOS ANALISADOS	
		CNJ	TCE
EXIGÊNCIAS LEGAIS	1.1 Registro das competências e estrutura organizacional, endereço e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (art. 8º, 1º, I da LAI)	x	x
	1.2 Registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros	x	x
	1.3 Registro de Despesas	x	x
	1.4 Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados	x	x
	1.5 Registro de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	x	x
	1.6 Registro das respostas às perguntas mais frequentes	x	x
	1.7 Possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico	x	x
	1.8 Link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público	x	x
	1.9 Remuneração dos servidores	x	x
	1.10 Upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como , planilha de texto , de modo a facilitar a análise de informações	x	x

**Fonte:** Adaptado de Andrade e Raupp (2017).

Conforme se observa no quadro 1, dentre todas as solicitações verifica-se o cumprimento dos índices selecionados: inexistência de instrumentos de transparência e/ou impossibilidade de localização, atendimento parcial às exigências legais de transparência, atendimento às exigências legais de transparência e instrumentos de transparência não restritos às exigências legais.

A seguir comentários relacionados à cada índice analisado segundo a LAI.

#### **4.1 Registros das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (Art. 8º, § 1º, I da LAI)**

O primeiro indicador evidenciado por Andrade e Raupp (2017), baseado no Art. 8º, § 1º, I da LAI, retrata a necessidade de os portais apresentarem informações a respeito das competências e estrutura organizacional dos órgãos, bem como informações atinentes aos endereços, telefones e horários de funcionamento e atendimento ao público.

Foi possível notar de imediato, que ambas as resoluções retratam fielmente esses fatores em suas respectivas métricas de avaliação. No caso da resolução do TCE, podemos notar que o item 2.1 e suas complementações (2.1.1 a 2.1.5) trazem exatamente o que é explicitado no Art. 8º, §1º, I da LAI. Ou seja, o órgão, ao estruturar a sua resolução, preocupou-se em questionar se estavam sendo ofertadas informações a respeito a estrutura organizacional (2.1.1), dos registros atinentes às competências organizacionais (2.1.2), bem como sobre a identificação e disponibilização de informações sobre quem são os dirigentes das unidades (2.1.3).

Já no item 2.1.4 da referida resolução, nota-se que o questionamento é diretamente pautado sobre o fornecimento de informações relacionadas a endereços, telefones e horários de atendimento, outros fatores observados na LAI. Além de cumprir os requisitos solicitados no Art. 8º, § 1º, I da LAI, a resolução do TCE ainda destaca em seu item 2.1.5 o questionamento acerca da disponibilização ao público das Legislações específicas dos respectivos Entes/Poderes/Órgãos, como por exemplo: Lei Orgânica - Município (PM) Regimento (Câmara Municipal), Regimento (Poderes do Estado), Lei da Estrutura

Administrativa, Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA.

No que concerte à resolução do CNJ, nota-se que no item 2.4 e suas complementações (2.4.1 a 2.4.5) são apresentados todos os fatores que são evidenciados no Art. 8º, § 1º, I da LAI. Sendo assim, conclui-se nesse primeiro indicador da LAI, que tanto a Resolução desenvolvida pelo TCE, quanto a Resolução desenvolvida pelo CNJ, mesmo com algumas distinções, seguem o que está sendo solicitado pela LAI.

#### **4.2 Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros (Art. 8º, § 1º, II da LAI)**

Ao analisar o segundo item constante no percurso metodológico de Andrade e Raupp (2017), pode-se notar que em ambas as resoluções são compreendidos itens que tratam sobre o Art. 8º, § 1º, II da LAI, ou seja, sobre a evidenciação de itens que verifiquem o registro de repasses ou transferências de recursos financeiros.

Na resolução do CNJ, é possível encontrar esse questionamento no subgrupo denominado de “Despesas”, especificamente no item 16, onde é indagado explicitamente se o órgão disponibiliza o registro de quaisquer repasses ou transferências. Na resolução do TCE nota-se que o item em análise está presente no mesmo subgrupo existente na resolução do CNJ, ou seja, o subgrupo denominado de “Despesas”. O que podemos notar de diferente refere-se à maior amplitude no questionamento do TCE, o qual exemplifica em seu questionamento os possíveis tipos de repasses que podem ser, tais como convênios, termos de parcerias e colaboração, dentre outros.

#### **4.3 Registros das despesas (Art. 8º, § 1º, III da LAI)**

Outro item de grande relevância evidenciado na LAI consiste na necessidade de os portais dos órgãos disponibilizarem informações a respeito das despesas. Para tanto, preocupando-se com a avaliação adequada e conseqüente cumprimento do esponto no Art. 8º, § 1º, III da LAI, tanto o CNJ quanto o TCE desenvolverem suas resoluções pautadas na observância de vários fatores atrelados ao campo das despesas.

#### **4.4 Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (Art. 8º, § 1º, IV da LAI).**

Observando o Art. 8º, § 1º, IV da LAI é possível notar que na resolução do TCE o enfoque é dado de forma bem direta sobre os questionamentos relacionados com a divulgação dos procedimentos licitatórios, observando fatores como: a modalidade, o valor, ano do edital, o objeto da licitação e os resultados.

Partindo-se para a observação da resolução do CNJ a respeito dos aspectos licitatórios e de contratos, nota-se nos itens 21 e 22, e suas complementações, questionamentos mais detalhados no que tange as indagações dos diversos fatores que norteiam os procedimentos de um processo licitatório.

#### **4.5 Registro de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (link de notícias) (Art. 8º, § 1º, V da LAI)**

Diferentemente dos itens anteriormente observados, conforme o percurso metodológico desenvolvido por Andrade e Raupp (2017), baseado na LAI, nota-se que quando o assunto permeia para a disponibilização de informações referentes ao acompanhamento de programas, ações e demais projetos, apenas o CNJ traz em sua resolução

um item que faz esse questionamento. Já na parte inicial da resolução, especificamente no item 2.5, é visto explicitamente o questionamento ligado ao Art. 8º, § 1º, V da LAI.

#### **4.6 Registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (Art. 8º, § 1º, VI da LAI)**

Outro ponto também importante de ser avaliado nos portais refere-se à disponibilização de um campo com as respostas às perguntas mais frequentes dos usuários desses portais.

Tanto no mecanismo desenvolvido pelo TCE, quando no desenvolvido pelo CNJ, nota-se itens que se destinam a verificar se o órgão cumpre ou não o que consta no Art. 8º, § 1º, VI da LAI.

Um ponto que merece ser destacado é quanto à alocação desses itens em ambas as resoluções. Na resolução desenvolvida pelo TCE temos que o questionamento é observado no subgrupo “Boas Práticas de Transparência”, ao passo que na resolução do CNJ o mesmo questionamento pode ser encontrado já no primeiro subgrupo, denominado de “Transparência Ativa – Publicação no Site”.

#### **4.7 Possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico (Art. 10º, § 2º da LAI)**

No que concerne à possibilidade de o público solicitar de forma eletrônica informações de seus interesses, foi possível notar que em ambas as resoluções foram elaborados questionamentos a esse respeito.

Entretanto, nota-se que a resolução do CNJ traz uma gama mais ampla de indagações a respeito do que consta no Art. 10º, § 2º da LAI. Além de questionar se o site/portal disponibiliza a função de solicitação de informações de forma eletrônica, a dita resolução busca investigar se existe a possibilidade de acompanhamento das referidas solicitações.

Por outro lado, observamos fator em comum entre ambas as resoluções no que concerne à indagação sobre a disponibilização de relatórios que informem a quantidade de pedidos feitos, bem como a quantidade atendida e indeferida pelo referido órgão.

#### **4.8 Link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público (Art. 7º, § 2º, I do Decreto nº 7.724 de 2012)**

Esse link chamado de “transparência” exigido pelo Decreto já citado acima e Leis n 12.527/2011 art. 8, parágrafo 2, e Lei Complementar n. 101/2000 art. 48 inciso II.

A ideia do link é padronizar o local de acesso e assim tornar mais acessível para os cidadãos. Tanto o CNJ como o TCE são itens integrantes dos critérios de avaliação dos portais.

#### **4.9 Remuneração e subsídios (dos vereadores, servidores e funcionários comissionados) (Art. 7º, § 3º, VI do Decreto nº 7.724 de 2012)**

No que concerne ao fator remuneração, nota-se que por meio da resolução do TCE, o subgrupo “Recursos Humanos” traz indagações a respeito da disponibilização de informações sobre o quadro funcional, como por exemplo a quantidade de cargos efetivos e comissionados. Outro ponto observado diz respeito à folha de pagamento dos servidores, sejam eles ativos, contratados, sob cargo de confiança ou inativos.

Por outro lado, na resolução do CNJ, é possível encontrar as indagações a respeito do Art. 7º, § 3º, VI do Decreto nº 7.724 de 2012, especificamente no subgrupo denominado de “Gestão de Pessoas”. Assim como observado em vários dos itens elencados no percurso de Andrade e Raupp (2017), a resolução do CNJ traz mais detalhamentos em sua resolução no que tange aos questionamentos feitos para a análise dos portais. Pertinente ao fator em apreço, nota-se que a referida resolução elenca fatores como a publicação dos valores repassados ao INSS, as diárias e passagens concedidas aos funcionários, além das informações básicas sobre a remuneração dos mesmos.

#### **4.10 Upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Art. 8º, § 3º, II)**

Este item consta nos textos normativos do CNJ e TCE. A exigência é que facilite para que busca a informação realizar comparações, pesquisas e análises de dados. É nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe disponibiliza relatórios em tempo real com upload em diversos formatos, excel, word e pdf.

Mediante as análises realizadas as duas normativas aplicadas a Orientação Técnica nº 02/2018 do TCE/SE e a Resolução Técnica nº260, do CNJ estão contemplando os indicadores da LAI. O portal eletrônico da transparência do TJ/SE está seguindo o preconizado pela LAI. Conforme Andrade e Raupp (2017), o portal é o único ponto de acesso a todos os recursos de informação e conhecimento de uma instituição, portanto está obrigado por lei a cumprir as exigências legais de transparência das informações públicas.

Oportuno comentar que as normativas analisadas possuem outros índices que não somente os considerados neste estudo. A Resolução Técnica nº260, do CNJ se mostrou a que possui mais critérios de avaliação, portanto cuja avaliação é mais criteriosa, está focada também nas ideias propagadas tanto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) quando pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de que as avaliações preconizam o fácil acesso ao público leigo, há preocupação com a qualidade da informação prestada nos portais da transparência.

A proposta dos organismos internacionais é transformar dados e informações técnicas em informações legíveis para todos. É explorar gráficos e imagens. É que as informações sejam em formato de revista, que visem aproximar o cidadão das decisões do poder público. Isto é uma tendência mundial. Algo que surgiu nas empresas privadas que visavam captar a atenção dos pequenos acionistas. E migrou para o setor público com a ideia de tornar as decisões do governo mais palatáveis para o cidadão comum (acionista minoritário).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando o objetivo geral proposto para a realização deste artigo obteve-se que tanto a normativa Orientação Técnica nº 02/2018 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e a Resolução Técnica nº260, do CNJ cumprem os indicadores de transparência selecionados de registro das competências e estrutura organizacional, endereço e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (art. 8º, 1º, I da LAI); registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registro de despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; registro de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; registro das respostas às perguntas mais frequentes; possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico; link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse

público; remuneração dos servidores e upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como, planilha de texto, de modo a facilitar a análise de informações.

Sobre das duas normativas aplicadas durante avaliação do portal da transparência do TJ/SE que mais se aproxima das determinações da LAI, foi obtido que as duas normativas se aproximam de forma igual, com a diferença que a Resolução Técnica nº260, do CNJ se mostrou mais criteriosa, está focada também nas ideias propagadas tanto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) quando pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segundo as normativas analisadas o portal da transparência do TJ/SE foi avaliado segundo o explicitado no art. 8º, §1º, I da LAI, há registro das competências e estrutura organizacional, endereço e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, há o registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, há registro de despesas, das informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

Foi investigado o registro de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, o registro das respostas às perguntas mais frequentes. Foi investigado que o portal possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico, que há link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público, que a remuneração paga aos servidores está disponibilizada, e que é possível realizar upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como, planilha de texto, de modo a facilitar a análise de informações.

Foi obtido que a normativa do CNJ contempla mais questionamentos relacionados tanto aos aspectos licitatórios e de contratos. Também investiga com mais profundidade sobre a disponibilização de informações referentes ao acompanhamento de programas, ações e demais projetos. Sobre a possibilidade de o público solicitar de forma eletrônica informações de seus interesses, a normativa do CNJ tem mais requisitos conforme sugere o art. 10º, §2º da LAI, quando questiona se o site/portal disponibiliza a função de solicitação de informações de forma eletrônica, a dita resolução busca investigar se existe a possibilidade de acompanhamento das referidas solicitações.

Obteve-se ainda que há em comum o fato que ambas as normativas indagam sobre a disponibilização de relatórios que informem a quantidade de pedidos feitos, bem como a quantidade atendida e indeferida pelo referido órgão.

Também foi observado que a normativa do CNJ traz mais detalhamentos sobre a publicação de valores repassados ao INSS, as diárias e passagens concedidas aos funcionários, além das informações básicas sobre a remuneração dos mesmos.

Com base nos comentários apresentados, verifica-se no que se refere à LAI os índices analisados são todos contemplados tanto pela Orientação Técnica nº 02/2018 do TCE/SE como pela Resolução nº 260/2018, do CNJ, porém há diferenças entre as mesmas, tanto que há discordância entre os resultados divulgados.

Nesse sentido é oportuna a sugestão de outros trabalhos que foquem nas diferenças que há entre as normativas e a necessidade de uniformidade, com foco no preconizado pelos organismos internacionais com mais preocupação com a qualidade da informação prestada nos portais da transparência.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rodrigo Gondin de; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do Legislativo Local à Luz da Lei de Acesso à Informação: Evidências Empíricas a Partir dos Maiores Municípios Brasileiros. **Revista Desenvolvimento em Questão**. vol.1, nº41, p.85-130, out./dez. 2017.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na lei de acesso à informação. **Revista Administração Pública**. vol.49, nº03, p.761-792, maio/jun. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: Junho de 2019.

BRASIL. **Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Lei da Ficha Limpa. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, 4 de junho de 2010.

BRASIL. **Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011**. Presidência da República, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: Junho de 2019.

BRASIL. **Gestão orçamentária pública**: coletânea de legislação. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 27 de maio de 2009.

BRASIL. **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. Brasília, 04 de maio de 2000.

BUFOLIN, Darko Rodrigues; MARTINS, Elvis Silveira; MACHADO, Rafael Peres; PINT, Rodrigo Serpa. A adequação das instituições federais de ensino superior gaúchas à lei de acesso à informação. **RECC – Revista Eletrônica Científica do CRA-PR**. vol.5, nº1, p.69-80, 2018.

CARNEIRO, Ricardo, MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: Fundação Oswaldo Cruz. **A saúde no Brasil em 2030**: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

COMIN, Diana; RAMOS, Fernando Maciel; ZUCCHI, Cristiane; FAVRETTO, Jacir; FACHI, Camila Candeia Paz. A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC**. vol.15, nº46, p.24-34, set./dez. 2016.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; SPINELLI, Mario Vinícius. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. Caderno EBAPE. vol.14, nº3, p. 721-743. Jul./Set. 2016.

LUCENA, Danielle Silva de; FERREIRA, Kelly Lucy da Costa; ARAUJO, Richard Medeiros de; PINHEIRO, Gilseberg Gurgel. Lei de acesso a informação: uma leitura da implementação do Instituto Federal do Rio Grande do Norte. **Revista Pensamento & Realidade**. nº29, vol.1, 2014.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**. vol.52, nº04, p.610-629, jul./ago. 2018.

NOBRE, Katia Regina dos Santos; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Assembleias legislativas da região nordeste: um estudo sobre a lei de acesso à informação. **Revista Gestão e Planejamento**. vol. 20, p.4-20, jan./dez. 2019.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**. vol.62, nº4, p.407-423, out/dez. 2011.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da lei de acesso à informação. **Revista ConTexto**. vol. 15, nº29, p.30-46, jan./abr. 2015.

ROSA, Marcelo Medeiros da; BERNARDO, Fabiano Domingos; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; PETRI, Sérgio Murilo. A lei de acesso à informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Revista de Gestão e Tecnologia**. vol.6, nº1, p.72-87. jan./mar. 2016.

VIEIRA, Élide Elis Michel; BIANCHI, Márcia; KRONBAUER, Clóvis Antônio. Análise do grau de aderência à lei de responsabilidade fiscal e à lei de acesso à informação nos municípios do estado do rio grande do sul com mais de 50 mil habitantes. **Revista Desenvolvimento em Questão**. vol.01, nº41, out./dez. 2017.