

TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Eduardo dos Santos Guimarães

Mestre em Administração Pública pela FGV e
Professor da Pós-Graduação da ECG/TCE-RJ

Resumo: Por meio da Open Government Partnership (OGP) o Brasil firmou parceria com outros países para difundir o governo aberto. Com base nos princípios da Transparência, Accountability, Participação e Inovação busca-se implementar uma melhoria contínua no que se refere à disponibilização de informações à sociedade e o consequente aumento do controle social. Quanto ao princípio da transparência, a publicidade das ações governamentais ganhou muita força no Brasil a partir da Lei Federal 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). O decreto federal 7.724/12, que regulamentou aquela lei, e o do estado do RJ 46.475/18 definem a transparência ativa como a disponibilização espontânea de informações, independentemente de requerimento, enquanto que a passiva ocorre mediante pedido de qualquer cidadão. Ao tratar das compras públicas, a LAI preconiza que os entes públicos devem promover a transparência ativa, ou seja, disponibilizar ao cidadão em seus sítios eletrônicos um conjunto mínimo de informações para possibilitar o conhecimento acerca de suas licitações e contratos. Por meio de consulta aos endereços eletrônicos oficiais dos municípios do estado do Rio de Janeiro, este trabalho de investigação pretende verificar se está sendo observada a transparência ativa em relação às informações de licitações e contratos exigidas pela Lei de Acesso à Informação, de forma a propiciar um efetivo controle social pelos cidadãos fluminenses.

Palavras-chave: Transparência, Licitação, Contratos, Publicidade, Informação.

***Abstract**: Through the Open Government Partnership (OGP) Brazil entered into a partnership with other countries to spread open government. Based on the principles of Transparency, Accountability, Participation and Innovation, we seek to implement continuous improvement with regard to the provision of information to society and the consequent increase in social control. As for the principle of transparency, publicity for government actions has gained a lot of strength in Brazil since Federal Law 12.527 / 11, known as the Access to Information Law (LAI). Federal Decree 7.724/12, which regulated that law, and the State of RJ Decree 46.475/18, define active transparency as the spontaneous availability of information, regardless of requirement, while the passive occurs at the request of any citizen. When dealing with public procurement, LAI recommends that public entities should promote active transparency, that is, make available to citizens on their websites a minimum set of information to enable them to know about their bids and contracts. By consulting the official sites of the municipalities of the state of Rio de Janeiro, this investigation aims to verify whether active transparency is being observed in relation to the bidding and contract information required by the Access to Information Law, in order to provide effective social control by the citizens of Rio de Janeiro.*

***Keywords:**Transparency, Bidding, Contracts, Publicity, Information*

1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de promover o Governo Aberto e a consequente ampliação da divulgação de informações de interesse geral ou coletivo, o Brasil, por meio da *Open Government Partnership* (OGP), formalizou em 2011 parceria com diversos países com o intuito de promover governos mais transparentes e eficientes. Com base nos princípios da Transparência, *Accountability*, Participação e Inovação busca-se implementar uma melhoria contínua no que se refere à disponibilização de informações à sociedade e à ampliação da participação cidadã.

Ao tratar especificamente do princípio da transparência, muito embora já previsto na Constituição Federal de 1988, a publicidade das ações governamentais ganhou muita força no Brasil a partir da publicação da Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Aquela lei tem como objetivo a garantia ao direito fundamental de acesso à informação e abrange todos os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública brasileira.

Os decretos que regulamentam a Lei de Acesso à Informação, como, por exemplo, o Decreto Federal 7.724/2012 e o Decreto Estadual do RJ 46.475/2018, apresentam definições importantes sobre o tema, dentre elas o conceito de transparência ativa como a disponibilização espontânea de informações, independentemente de requerimento, enquanto que a passiva ocorre mediante pedido de qualquer cidadão.

Quando tratamos das compras públicas, informações relativas aos procedimentos licitatórios, como editais e anexos, seus resultados e contratos formalizados devem ser disponibilizadas por meio da transparência ativa, de forma que qualquer cidadão tenha ciência das contratações realizadas pela Administração Pública e possa exercer seu papel em relação ao controle social e ao combate à corrupção.

Neste sentido, o presente trabalho apresenta o seguinte questionamento: **Os Municípios do Estado do Rio de Janeiro promovem a transparência ativa de suas compras públicas de acordo com a legislação vigente?**

Para responder ao questionamento, procedemos inicialmente à pesquisa bibliográfica com levantamento de referencial teórico acerca dos conceitos básicos sobre governo aberto, princípio da transparência e publicidade das contratações públicas. Em seguida, foi realizada pesquisa de campo, tendo como população as prefeituras dos municípios localizados no estado do Rio de Janeiro, mediante consulta em seus sítios eletrônicos oficiais para verificar se as informações mínimas descritas na legislação vigente são realmente divulgadas de forma a possibilitar o devido acesso a qualquer cidadão.

2 GOVERNO ABERTO

Conforme mencionado na Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos (BRASIL, 2019), o movimento de dados abertos no mundo foi alavancado quando os governos da Inglaterra e dos Estados Unidos iniciaram a construção de seus portais de dados abertos. Desde então políticas de dados abertos vêm sendo implementadas em diversos países. Em setembro de 2011, com o objetivo de promover governos mais transparentes e eficientes, por meio de uma maior participação e colaboração social, foi criada a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP).

De acordo com o documento intitulado Artigos de Governança (BRASIL, 2012):

> A Parceria de Governo Aberto (OGP) é uma iniciativa internacional voluntária, envolvendo diversos *stakeholders*, e que objetiva garantir compromissos concretos de governos para com seus cidadãos no intuito de promover transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias que fortaleçam a governança.

Juntamente com os Estados Unidos, o Brasil foi um dos cofundadores da iniciativa que atualmente conta com a adesão de mais de 70 (setenta) países e de 15 (quinze) governos subnacionais (BRASIL, 2018).

No 4º Plano de Ação Nacional, lançado no Brasil em 2018, o processo de construção dos compromissos avençados com a OGP foi norteado por um trabalho colaborativo entre governo e sociedade, com vistas a garantir e fortalecer o exercício da cidadania ativa. Transparência, *Accountability* (prestação de contas e responsabilização), Participação Social e Inovação são considerados princípios do Governo Aberto.

Lacerda, Helal e Cabral (2017, p. 115) afirmam:

> Apesar do conceito amplo de Governo Aberto, que já foi introduzido no Brasil pelo Governo Federal, a sociedade ainda fica à mercê do compromisso ou da responsabilidade dos gestores e das organizações públicas perante os cidadãos e os órgãos fiscalizadores, quanto à disponibilização e ao compartilhamento de informações transparentes e compreensíveis sobre as ações governamentais que desenvolvem.

Diante dessa constatação, no presente trabalho direcionamos o foco para o princípio da transparência e, especificamente, para a divulgação das informações relativas às compras públicas.

2.1 Princípio da Transparência

No decorrer dos últimos anos observamos a crescente preocupação com a divulgação de informações pela Administração Pública. De acordo com CAF (2015, p. 154):

> En los ultimos años se ha puesto una gran expectativa en el potencial de la transparencia de la información pública para reducir la corrupción y otras ineficiencias en el uso de recursos. Sin embargo, para que esa transparencia sea efectiva son esenciales tanto la voluntad como la capacidad del Estado para generar información sobre su accionar y para hacerla disponible.

A divulgação das informações relativas à atuação da Administração Pública é necessária para possibilitar à sociedade ter conhecimento da gestão dos recursos públicos, bem como das prioridades do governo em relação à implementação de políticas públicas. Desta forma, é essencial para proporcionar a participação cidadã e prover a capacidade de controle social.

Segundo Lacerda, Helal e Cabral (2017, p. 111):

> Contribuir para que os cidadãos tenham acesso à informação sobre assuntos públicos é o marco de uma democracia, que os torna conscientes de que são agentes ativos das políticas públicas e de que devem contribuir com o controle social das atividades dos agentes públicos e prevenir a corrupção.

A transparência permite que os cidadãos tenham acesso a informações diversas acerca da atuação da Administração Pública, possibilitando o devido exercício da cidadania e incentivando a participação social. Conforme disposto no 4º Plano de Ação Nacional (BRASIL, 2018), a transparência proporciona informações sobre o que um governo está fazendo, seus planos de ação, suas fontes de dados e suas atribuições perante a sociedade. Assim, estimula a prestação de contas e as ações permanentes de controle social.

A seguir destacamos a legislação brasileira vigente sobre transparência.

2.2 Transparência no Brasil

A legislação brasileira respalda o acesso dos cidadãos às informações da Administração Pública. De acordo com o inciso XXXIII do art. 5° da Constituição Federal de 1988[1], todos têm direito a receber informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, com exceção daquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Apesar de o dispositivo constitucional fazer tal previsão desde o seu nascedouro, na prática era necessário regulamentar o tema e, principalmente, os tipos de informações a serem disponibilizadas e as formas de acesso. Neste sentido, o verdadeiro impulso aconteceu com a publicação da Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

1 Toda a legislação federal brasileira citada no texto, incluindo a Constituição Federal, Leis e Decretos, pode ser encontrada em sua versão atualizada no site da Presidência da República, em www.planalto.gov.br/legislacao

Essa lei abrange todos os órgãos e entidades da Administração Pública, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do governo para realização de ações de interesse público.
Para GARCIA (2018, p. 64):

> A publicidade é ínsita ao Estado Democrático de Direito, sendo a transparência na ação estatal um direito da sociedade e dos cidadãos, tendo sido objeto de disciplina prevista na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). A melhora da governança estatal é pressuposto da concretização da transparência.

Os procedimentos descritos na aludida lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem seguir, dentre outras diretrizes, a publicidade como preceito geral, o fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência e a promoção do controle social da Administração Pública.
Um dos grandes ganhos de publicidade trazidos pela Lei de Acesso à Informação é a obrigatoriedade de divulgação das informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), prevista no § 2° do art. 8° daquela lei. Todavia, os municípios com população de até dez mil habitantes ficam legalmente dispensados dessa obrigação.
Em 16 de maio de 2012 foi publicado o Decreto Federal n° 7.724 tendo como objetivo regulamentar, no âmbito do poder executivo federal, os procedimentos para garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, conforme disposto na Lei de Acesso à Informação.
No artigo 7° o decreto apresenta como obrigação dos órgãos e entidades públicos a realização da transparência ativa, ou seja, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas, independentemente de requerimento. Portanto, o dispositivo legal obriga a divulgação de determinadas informações mesmo sem qualquer solicitação. Dentre as informações que devem ser divulgadas estão aquelas relativas às licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas em decorrência das compras públicas efetivadas.
Em relação ao estado do Rio de Janeiro, em 25 de outubro de 2018 foi publicado o Decreto n° 46.475 que dispõe sobre o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo estadual. Nesse dispositivo, assim como na legislação federal, existe a obrigatoriedade de divulgação em sítio eletrônico oficial das informações sobre licitações realizadas e contratos formalizados, na forma expressa no inciso V do § 3° do art. 8°.
Portanto, observando a legislação vigente, é possível perceber a preocupação de propiciar maior transparência à atuação da Administração no que tange a suas contratações públicas.

3 COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

Com base no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, no sentido amplo são consideradas compras públicas as obras, as contratações de serviços, as compras e as alienações. Em regra, elas são realizadas mediante procedimento licitatório no qual deve ser estabelecido ambiente competitivo com garantia de igualdade de condições a todos os concorrentes, em busca da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável.
Sobre o tema, afirma Barros (2011, p. 51):

> A licitação pode ser entendida como um procedimento administrativo vinculado (sequência de atos devidamente formalizados e ordenados, praticados pela Administração e por terceiros interessados) que, assegurada a igualdade de condição a todos os concorrentes, visa selecionar a melhor proposta, a proposta mais vantajosa – não é a mais barata – (relativamente a obras, serviços, compras ou alienações) com vista à contratação de terceiros (relação jurídica consensual) pelas diversas esferas de governo e entidades sob seu controle.

Entretanto, a legislação vigente prevê também casos excepcionais em que a contratação poderá acontecer de forma direta no mercado, ou seja, sem o prévio procedimento licitatório, como são as situações de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, previstas, respectivamente, nos artigos 17, 24 e 25 da Lei Federal 8.666/93.
Sobre as contratações diretas, Carvalho Filho (2009, p. 238) assevera que:

> A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.

Independentemente da forma de efetivação da contratação, seja por meio de um procedimento licitatório seja de forma direta, por dispensa ou inexigibilidade, será estabelecida uma relação jurídica entre a Administração e um terceiro com provável dispêndio de recurso público.
Estudos diversos demonstram que as compras públicas no Brasil representam um valor financeiro bastante expressivo. Segundo Ribeiro e Júnior (2014), em pesquisa realizada no período de 2006 a 2012, as contratações públicas feitas pela União, Estados e Municípios, em média, representaram 13,8% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.
Utilizando esse percentual médio como parâmetro e considerando que o Produto Interno Bruto (PIB) nacional em 2019, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de R$ 7,3 trilhões, estimamos que as contratações públicas no ano passado podem ter somado o montante aproximado de R$ 1 trilhão, demonstrando assim o vultoso volume financeiro das compras públicas brasileiras.
Esse montante financeiro denota a importância de um efetivo controle dessas despesas e



a possibilidade de acompanhamento pela sociedade mediante acesso às informações pertinentes. Tal assertiva é reforçada por GARCIA (2018, p. 64):

> As ações administrativas, aí incluídos os atos e contratos da Administração, devem ser transparentes, visíveis a todos os interessados; sendo exemplo a obrigatoriedade de publicação do extrato dos contratos administrativos e das licitações, bem como a necessidade de os certames se realizarem sempre em sessões públicas, abertas à participação de qualquer interessado.

Logo, para continuidade da presente investigação é fundamental compreender como acontece a publicidade das licitações e contratos em âmbito nacional, realizando o levantamento da legislação vigente sobre o assunto.

3.1 Publicidade das Compras Públicas

As normas gerais de licitações e contratos estão expressas na Lei Federal 8.666/93, que abrange as atividades de compras, contratações de obras e serviços e alienações de bens pelos órgãos públicos, fundações públicas e autarquias. Em relação às estatais, que compreendem as empresas públicas e sociedades de economia mista, as diretrizes gerais estão previstas na Lei Federal 13.303/2016.

Atualmente, existem ainda outras duas leis que disciplinam as compras públicas e também devem ser observadas, a Lei Federal 10.520/2002, que trata da modalidade Pregão, e a Lei Federal 12.462/2011, que aborda o Regime Diferenciado de Contratações.

As leis citadas dispõem acerca da publicidade dos resumos dos instrumentos convocatórios das licitações a serem realizadas e de seus respectivos contratos. Nelas verificamos que a forma e o prazo da publicidade dos avisos de editais de licitação variam de acordo com a modalidade licitatória a ser adotada e com o montante financeiro estimado para a contratação.

Sobre a publicidade do aviso de um edital de licitação, Barros (2016, p. 540) comenta:



> Esse procedimento decorre do princípio da publicidade, elemento essencial dos atos administrativos, tanto para atribuir eficácia perante terceiros como para permitir o controle da sociedade sobre os atos praticados pela Administração. Mas não é só. Em sintonia com entendimento mais hodierno, é fundamental que a publicidade seja feita em atendimento também ao princípio da transparência, ou seja, em linguagem clara e objetiva, sempre que possível sem tecnicismos, de forma que a sociedade, representada pelo cidadão comum, possa compreendê-la, capacitando-se assim para melhor controlar o desenvolvimento do certame e a posterior contratação.

Nesta esteira, ao comentar acerca do princípio da publicidade, Carvalho Filho (2009, p. 24) afirma:

> Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Portanto, o princípio da publicidade está diretamente relacionado à possibilidade de os cidadãos, principalmente por meio das organizações da sociedade civil, atuarem no controle dos atos praticados pela Administração Pública, ou seja, no exercício do controle social.

É nesta seara que a Lei de Acesso à Informação apresenta um grande ganho para a sociedade. Especificamente no que se refere às compras públicas, de acordo com o inciso IV do § 1° do art. 8° c/c o § 2° do mesmo artigo, as informações relativas a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, devem ser disponibilizadas obrigatoriamente em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). A única ressalva abrange os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes, que não são obrigados a disponibilizar seus dados na internet.

Essa obrigatoriedade tem como objetivo ampliar a participação da sociedade no acompanhamento das atividades estatais e tornar mais efetivo o controle social. Por isso, não basta à Administração tornar públicas suas informações. Ela precisa se preocupar com a forma, a clareza e a utilidade dessa informação. Sobre o tema, citamos CAF (2015, p. 157):

> A los fines de proveer información, el Estado requiere capacidad no solo para generar información fidedigna, sino también para hacerla disponible de manera oportuna, entendible y por um medio accesible al público al que va dirigida.

É evidente que a Administração Pública, na verdade, ao disponibilizar as informações sobre suas compras públicas, deve observar alguns requisitos fundamentais como a autenticidade, a integridade, a clareza e a objetividade da informação.

Segundo disposto no inciso I do § 3° do art. 8° da Lei Federal 12.527/2011, bem como no inciso II do art. 8° do Decreto Federal 7.724/2012, os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades devem conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

4 TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS COMPRAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O estado do Rio de Janeiro é composto por 92 (noventa e dois) municípios, perfazendo uma população total superior a 17,15 milhões de habitantes, conforme dados divulgados pelo IBGE relativos ao ano de 2018.

No presente trabalho de pesquisa, com vistas a investigar se está ocorrendo a devida publicidade das informações relativas às compras públicas desses municípios, adotamos a metodologia a seguir delineada.

4.1 Metodologia da Pesquisa

Com o objetivo de verificar o atendimento à Lei de Acesso à Informação no que tange à transparência ativa das contratações realizadas pelos municípios do estado do Rio de Janeiro, quanto aos fins foi adotada a pesquisa descritiva, ou seja, pesquisa que "expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno" (VERGARA, 2006, p. 47).
Em relação aos meios, foi utilizada a pesquisa de campo, definida como "investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo" (VERGARA, 2006, p.47).
Considerando que a Lei de Acesso à Informação preceitua que a transparência ativa deve ser feita por meio de publicidade na Internet, a pesquisa de campo foi realizada mediante a consulta aos sítios eletrônicos oficiais das prefeituras dos municípios localizados no estado do Rio de Janeiro.
A população investigada na presente pesquisa é composta pelos órgãos do Poder Executivo dos municípios. Logo, não integraram o escopo da investigação as Câmaras Municipais, tampouco as fundações, autarquias e empresas estatais.
Para realização da investigação, foram excluídos os municípios com população inferior a 10.000 (dez mil) habitantes, uma vez que, segundo o § 4° do art. 8° da Lei de Acesso à Informação, essas cidades não são obrigadas a divulgar suas informações em sítio eletrônico na internet. Logo, não foram considerados os municípios de São Sebastião do Alto (9.326), Rio das Flores (9.222), Comendador Levy Gasparian (8.544), Laje do Muriaé (7.386), São José de Ubá (7.134) e Macuco (5.574).
Destarte, dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, com a exclusão das seis cidades com menor número de habitantes, a população investigada foi composta por 86 municípios. Com o objetivo de viabilizar a operacionalização da pesquisa de campo, foi selecionada amostra contendo 35 municipalidades.
Quantitativamente, a amostra selecionada corresponde a, aproximadamente, 40% dos municípios fluminenses que devem, por força da Lei de Acesso à Informação, promover a transparência ativa de suas licitações e contratos na Internet.
Essa amostra contemplou todos os municípios com mais de 100.000 habitantes, assim como as cidades menores, entre 10.000 e 12.000 habitantes, de forma a possibilitar a observação nos dois extremos da população investigada. Quanto ao total de habitantes, a amostra é considerada representativa, uma vez que corresponde a, aproximadamente, 90% da totalidade de moradores do estado do Rio de Janeiro.
Para tornar mais objetivos os resultados da pesquisa e possibilitar a classificação dos municípios de acordo com o nível de transparência ativa de suas licitações e contratos, foi desenvolvido um índice de transparência contemplando as informações obrigatórias previstas na Lei de Acesso à Informação, o que será tratado a seguir.

4.2 Índice de Transparência Ativa das Compras Públicas (ITAC)

Por meio da consulta aos sítios eletrônicos oficiais das prefeituras que integram a amostra selecionada, a pesquisa de campo buscou validar a disponibilização das seguintes informações:

1. Aviso de edital de licitação a realizar;
2. Inteiro teor do edital de licitação a realizar e seus anexos;
3. Relação das licitações concluídas;
4. Inteiro teor do edital de licitação concluída e seus anexos;
5. Resultado de licitação concluída;
6. Relação de contratos formalizados;
7. Inteiro teor dos contratos formalizados.

Para cada uma das sete informações pesquisadas foi consignado 1 (um) ponto, caso encontrada no sítio eletrônico, ou 0 (zero), em caso negativo. Desta forma, trabalhamos com um índice que pode variar de 0 (zero) a 7 (sete), do pior para o melhor caso, respectivamente. Ao índice criado nesta pesquisa consignamos o nome de Índice de Transparência Ativa das Compras Públicas (ITAC).
Esse índice foi criado tão somente para facilitar este trabalho de pesquisa e possibilitar conclusões mais objetivas sobre a transparência das licitações e contratos nos sites públicos pesquisados. Portanto, o índice utilizado não tem maiores pretensões, uma vez que já existe em contexto nacional um índice específico sobre transparência, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e denominado de Escala Brasil Transparente, no qual os órgãos recebem notas que podem variar de 0 (zero) a 10 (dez) de acordo com os quesitos de transparência predefinidos.
Diante dessa breve exposição do método utilizado na pesquisa, bem como da descrição do índice adotado, apresentamos adiante os resultados obtidos na investigação realizada.

4.3 Resultados da Pesquisa nos Municípios

Para efetivação do presente trabalho de investigação, ao longo do mês de junho de 2019 foram consultados os sítios eletrônicos dos órgãos que integram a amostra selecionada. Essa amostra contemplou um total de 35 (trinta e cinco) municípios, a saber:
Rio de Janeiro (6.688.927), São Gonçalo (1.077.687), Duque de Caxias (914.383), Nova Iguaçu (818.875), Niterói (511.786), Belford Roxo (508.614), Campos dos Goytacazes (503.424), São João de Meriti (471.888), Petrópolis (305.687), Volta Redonda (271.998), Macaé (251.631), Magé (243.657), Itaboraí (238.695), Cabo Frio (222.528), Angra dos Reis (200.407), Nova Friburgo (190.084), Barra Mansa (183.976), Teresópolis (180.886), Mesquita (175.620), Nilópolis (162.269), Maricá (157.789), Queimados (149.265), Rio das Ostras (145.989), Araruama (130.439), Resende (130.334), Itaguaí (125.913), Japeri (103.960), São Pedro da Aldeia (102.846), Itaperuna (102.626), Areal (12.471), Aperibé (11.612), Duas Barras (11.454), Varre-Sai (10.890), Trajano de Moraes (10.611) e Santa Maria Madalena (10.417).
Ressaltamos aqui a importância do município do Rio de Janeiro, capital do estado, que, sozinho, representa pouco mais de um terço de toda a população estadual, sendo composto por vários órgãos e entidades e diversas unidades orçamentárias. Ao consultar o sítio eletrônico da Prefeitura do Rio de Janeiro, de imediato ficou evidenciada uma grande preocupação com a transparência, mediante ambientes virtuais específicos para tal fim, como o Rio Transparente e o Transparência Carioca.
Especificamente sobre as compras públicas, verificamos que é utilizado um sistema de contratações denominado e-ComprasRio, no qual é possível encontrar as informações das licitações a serem realizadas assim como daquelas já concluídas, com seus respectivos resultados. Em relação às informações dos contratos, ficam disponibilizadas no Rio Transparente, porém não foi possível ter acesso à íntegra dos instrumentos contratuais. Por isso, aquele município recebeu pontuação 6 (seis) no Índice de Transparência Ativa de Compras Públicas (ITAC).
Dos 35 (trinta e cinco) municípios pesquisados, apenas sete (Angra dos Reis, Duque de Caxias, Macaé, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis e São Gonçalo) receberam pontuação máxima no ITAC, ou seja, na amostra investigada somente 20% (vinte por cento) das prefeituras divulgam em seus sítios eletrônicos a totalidade das informações obrigatórias previstas na Lei de Acesso à Informação, conforme mostrado na Tabela 1.
Portanto, a investigação denota que, em sua maioria, as prefeituras dos municípios do estado do Rio de Janeiro não estão cumprindo o que determina o inciso VI do § 1° do art. 8° da Lei Federal 12.527/2011, quanto à transparência ativa de suas compras públicas.
Retornando à análise dos índices, ao examinar as pontuações obtidas, discriminadas e totalizadas na Tabela 1, fica demonstrado que a única informação que todos os municípios consultados disponibilizam na Internet refere-se aos editais e anexos das licitações em andamento, ou seja, aquelas já publicadas e cujas sessões públicas ainda serão realizadas.
Em lado oposto, a informação mais olvidada pelos municípios trata dos resultados das licitações concluídas. Dessa forma, em consulta aos sítios eletrônicos oficiais, contatamos que as licitações são divulgadas, contudo não temos facilidade de acesso a seus resultados, como, por exemplo, nome e CNPJ das empresas vencedoras do certame, e preços adjudicados.
Com esses dados, resta evidenciada a necessidade de os municípios observarem a Lei Federal 12.527/2011 no que se refere às compras públicas, aumentando a transparência ativa de suas licitações e contratos, de forma a melhorar a disponibilização das informações e possibilitar que o cidadão possa, de fato, acompanhar a atuação estatal e exercer sua cidadania com ampliação da participação social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A publicação da Lei Federal 12.527, em novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) foi um importante marco para ampliação da transparência das atividades estatais, pois regulamentou dispositivo constitucional que garante ao cidadão acesso a informações que possibilitem o acompanhamento da atuação da Administração Pública brasileira por meio de seus órgãos e entidades. Informações relativas à administração do patrimônio público, à arrecadação de receitas, à execução de despesas e à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações governamentais devem ser divulgadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

A aludida lei encontra-se em consonância com o conceito de Governo Aberto, no qual é preceituada uma melhor governança estatal com a participação efetiva da sociedade, com base em quatro pilares: Transparência, *Accountability*, Participação e Inovação.

A presente pesquisa focou o princípio da transparência, por meio do qual devem ser divulgadas à sociedade informações que permitam a qualquer cidadão ter ciência e acompanhar a gestão de bens e recursos públicos, proporcionando ferramentas para o exercício do controle social.

Sob essa ótica, para buscar validar a transparência ativa da gestão dos recursos públicos no estado do Rio de Janeiro, o escopo da pesquisa contemplou as informações relativas a licitações e contratos, já que envolvem um montante financeiro vultoso e, segundo a Lei de Acesso à Informação, têm caráter de divulgação obrigatória nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Para tornar mais objetivos os resultados da pesquisa, foi desenvolvido o Índice de Transparência Ativa das Compras Públicas (ITAC), tendo como objetivo pontuar aquelas informações que foram devidamente publicadas pelo município em seu sítio eletrônico oficial, em cumprimento ao disposto no inciso VI do § 1° do art. 8° da Lei Federal 12.527/2011.

Na pesquisa de campo realizada, além da falta de padronização e da dificuldade de acesso às informações disponibilizadas, restou evidenciado que poucos municípios divulgam a totalidade das informações exigidas por lei. A pesquisa demonstrou que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelos municípios para que seja cumprida a Lei de Acesso à Informação no que se refere às compras públicas. Na forma de divulgação atual, torna-se muito difícil ao cidadão pesquisar e ter acesso às informações necessárias para uma participação mais efetiva nas ações governamentais e o devido exercício do controle social.

Portanto, para que aconteça a melhoria na divulgação das informações em cumprimento à Lei Federal 12.527/2011, é necessária a atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), dentre elas os Tribunais de Contas, para, em suas auditorias e fiscalizações, atuar em benefício da sociedade e determinar que seja realmente feita a transparência ativa das informações das compras públicas, na forma da lei, ou seja, com clareza, objetividade e linguagem de fácil compreensão.

É necessária também uma maior conscientização da população acerca da importância da participação social, acompanhada de orientação, ou até mesmo capacitação, para que os cidadãos, principalmente por meio de organizações da sociedade civil, tenham condições de acompanhar e auxiliar na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Somente assim será reduzida a distância entre a legislação e a prática, possibilitando o aumento da participação do cidadão nas ações estatais e proporcionando um efetivo controle social em relação às contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BARROS, Márcio dos Santos. **502 comentários sobre licitações e contratos administrativos**. 2.ed. São Paulo: NDJ, 2011.

_____. Fase Externa (Procedimento). In: PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres (coord.). Comentários ao Sistema Legal Brasileiro de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: NDJ, 2016. p. 537-551.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto.** Brasília, DF: CGU, 2018.

_____. Controladoria-Geral da União. **Parceria de Governo Aberto**: artigos de governança: Brasília, DF: CGU, 2012.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos v 1.0**. Brasília, DF: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2011. Disponível em: http://www.dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

BELLIX, Laila; GUIMARÃES, Caroline Burle S; MACHADO, Jorge. Qual Conceito de Governo Aberto? Uma aproximação a seus princípios. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2016, Madrid. **Anais** [...]. Madrid, España: GIGAPP, 3 al 5 de octubre de 2016.

Corporación Andina de Fomento. **Un estado más efectivo**: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco de Desarrollo de América Latina, 2015. 242p. (Reporte de Economia y Desarrollo)

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos**: casos e polêmicas. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

LACERDA, Sérvulu Mário de Paiva; HELAL, Diogo Henrique; CABRAL, Sabrina de Melo. O Governo Aberto e o seu princípio: a transparência. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais** [...] João Pessoa, PE: Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP, 2017. Disponível em: https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/anais-do-iv-encontro-brasileiro-de-administracao-publica.pdf/view. Acesso em: 6 maio 2020.

RIBEIRO, Cássio Garcia; JÚNIOR, Edmundo Inácio. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 265-287, dez. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 46.475, de 25 de outubro de 2018**. Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do caput do artigo 5°, no inciso II, do §3° do artigo 37, e no §2°, do artigo 216, todos da Constituição da República, e dá outras providências. Rio de Janeiro: IOE-RJ, Parte 1, Poder Executivo, 26 out. 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.


ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ


TCERJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO