

Transparência ativa e as compras públicas no Brasil

Eduardo dos Santos Guimarães

Introdução

Em busca da promoção do Governo Aberto e consequente ampliação da divulgação de informações de interesse geral ou coletivo, o Brasil, por meio da Open Government Partnership (OGP), firmou em 2011 parceria com países diversos 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.

Especificamente sobre o princípio da transparência, muito embora já previsto na Constituição Federal desde 1988, a publicidade das ações governamentais ganhou muita força no Brasil a partir da publicação da Lei Federal 12.527, 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 especificamente das compras públicas, informações relativas aos procedimentos licitatórios, como editais e anexos, seus resultados, contratos formalizados e notas de empenho emitidas 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: Quanto ao conceito de Governo Aberto, especificamente sobre o princípio da transparência, a Administração Pública no Brasil promove a transparência ativa de suas compras públicas? Para responder ao questionamento levantado, além da apresentação de conceitos básicos sobre governo aberto, princípio da transparência e contratações públicas, foi realizada pesquisa nos sítios eletrônicos de órgãos públicos federais, bem como de órgãos integrantes do poder executivo dos municípios localizados no estado do Rio de Janeiro, com vistas a verificar se as informações mínimas descritas na legislação vigente são realmente divulgadas e permitem o devido acesso a qualquer cidadão.

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 co-fundadores 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 avançados 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: 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.

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: 154):

En los últimos 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: 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.

Transparência no Brasil

A legislação brasileira respalda o acesso dos cidadãos às informações da Administração Pública.

De acordo com o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988¹, 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).

A referida 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: 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 §2º do art. 8º 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 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 7º 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.

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.

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

Sobre o tema, afirma Barros (2011: 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.

Sobre as contratações diretas, Carvalho Filho (2009: 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, por que aqui sequer é viável a realização do certame.

Independentemente da forma de efetivação da contratação, seja por meio de um procedimento licitatório ou 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 2018, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de R\$ 6,8 trilhões, estimamos que as contratações públicas no ano passado podem ter somado o montante aproximado de R\$ 938 bilhões, 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: 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.

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. 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: 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: 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 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 §1º do art. 8º c/c o §2º 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: 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 un 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 §3º do art. 8º da lei federal 12.527/2011, bem como no inciso II do art. 8º 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.

Seguindo essa linha de raciocínio, procedemos à pesquisa em sítios eletrônicos de órgãos diversos com o objetivo de verificar se as informações sobre licitações e contratos previstas na LAI estão efetivamente sendo disponibilizadas na internet, de forma a permitir o acompanhamento por qualquer cidadão.

Transparência Ativa das Licitações Brasileiras

Para investigar se está ocorrendo a devida publicidade das informações relativas às compras públicas brasileiras, diante do grande número de órgãos e entidades públicos distribuídos pelos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros espalhados por todo o território nacional, selecionamos uma amostra de investigação contendo órgãos pertencentes ao poder executivo federal, assim como os municípios situados no estado do Rio de Janeiro.

Na pesquisa realizada, foram visitados entre os dias 17 e 20 de junho de 2019 os sítios eletrônicos dos órgãos que integram a aludida amostra, com vistas a verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, em especial a transparência ativa das informações relativas às compras públicas.

Assim, a pesquisa 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, na presente investigação 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).

Ressaltamos aqui que o referido 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 brasileiros. 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 pré-definidos. Diante dessa breve exposição do método utilizado na pesquisa, apresentamos adiante os resultados obtidos na investigação realizada.

Âmbito Federal

Em âmbito federal a pesquisa se restringiu a órgãos do Poder Executivo. Ao tratar do tema da transparência ativa, constatamos que o governo federal disponibiliza um manual específico para auxiliar os órgãos e entidades públicos a divulgar as informações mínimas exigidas pela LAI em seus sítios eletrônicos na internet. O Manual denominado Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal está em sua 6ª versão, atualizada em fevereiro de 2019, e disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes>.

Os órgãos do Poder Executivo Federal utilizam o Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG) para sua gestão administrativa, inclusive no que tange à operacionalização de suas compras públicas, o que torna mais simplificada a disponibilização das informações. O manual demonstra os procedimentos que devem ser adotados para que os órgãos possam divulgar em seus próprios sítios eletrônicos as informações sobre suas licitações e contratos, extraindo os dados diretamente do SIASG, em observância ao disposto na Lei de Acesso à Informação.

Com vistas à realização da pesquisa selecionamos para consulta os sítios eletrônicos dos 15 (quinze) atuais ministérios, a saber: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidadania; Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação; Defesa; Desenvolvimento Regional; Economia; Educação; Infraestrutura; Justiça e Segurança Pública; Meio Ambiente; Minas e Energia; Mulher, Família e Direitos Humanos; Relações Exteriores; Saúde; Turismo. Em consulta aos sítios eletrônicos dos referidos ministérios, identificamos a existência de um menu padronizado na lateral esquerda da página inicial de cada órgão com a opção de “acesso à informação” e uma subopção específica para “licitações e contratos”. A exceção é o sítio do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos que possui um design distinto e um portal de transparência próprio.

Muito embora exista esse padrão em quase totalidade dos órgãos pesquisados, constatamos que cada sítio eletrônico apresenta suas informações de uma forma distinta, ou seja, não existe padronização na divulgação das informações. Em relação ao Índice de Transparência Ativa de Compras Públicas (ITAC), apenas o sítio do Ministério de Turismo alcançou a pontuação máxima, nota 7 (sete), com a divulgação das informações de licitações e contratos previstas na Lei de Acesso à Informação.

O Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação bem como o Ministério do Desenvolvimento Regional apresentaram nota 6 (seis) pois, apesar de disponibilizarem as informações relativas às licitações e contratos, não destacam em seus sítios eletrônicos os avisos das licitações a serem realizadas.

Os demais ministérios não apresentam em seus endereços na internet a totalidade das informações previstas legalmente. Deve ser ressaltado que quatro ministérios (Economia, Minas e Energia, Relações Exteriores e Saúde) não divulgam nenhuma das sete informações em seu sítio eletrônico, apresentando, por conseguinte, pontuação zerada no ITAC, como pode ser observado na Tabela 1. Em que pese tal observação, não podemos concluir acerca do descumprimento da Lei 12.527/2011, já que na investigação realizada identificamos que todas as informações previstas na lei são concentradas em um sítio eletrônico único, gerenciado pela Controladoria-Geral da União (CGU), denominado Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>).

Na consulta aos endereços eletrônicos de alguns ministérios encontramos orientações que direcionam os interessados para o Portal da Transparência. Ao consultar aquele portal, após selecionar a opção “licitações e contratos”, é possível filtrar as informações pretendidas com base no órgão contratante, período, modalidade licitatória, tipo de contrato, dentre outras informações.

Destarte, com base na amostra investigada, podemos concluir que os órgãos do Poder Executivo Federal cumprem os ditames da Lei de Acesso à Informação no que tange à divulgação das informações de licitações e contratos, observando o disposto no §4º do art. 7º do decreto federal 7724/2012, possibilitando a disponibilização das informações por meio de redirecionamento de página na internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais, como é o caso do Portal da Transparência.

Âmbito do Estado do Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro atualmente 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. Na presente investigação, foram excluídos os municípios com população inferior a 10.000 (dez mil) habitantes, uma vez que, segundo o §4º do art. 8º 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).

Para realização da pesquisa nos sítios eletrônicos na internet foi selecionada uma amostra contendo um total de 26 (vinte e seis) municípios, 20 (vinte) com maior número de habitantes e 6 (seis) com as menores populações, 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), 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).

A amostra representa, aproximadamente, 30% (trinta por cento) dos municípios do estado com mais de dez mil habitantes e abrange 82% da população do estado do Rio de Janeiro. 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 constatamos uma grande preocupação com a transparência, mediante ambientes 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, onde 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 26 (vinte e seis) 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, menos de 30% (trinta por cento) das prefeituras divulgam em seus sítios eletrônicos a totalidade das informações previstas na Lei de Acesso à Informação, como mostrado na Tabela 2.

O destaque negativo foi o município de Nilópolis, cujo portal da transparência possibilita o direcionamento para a Prefeitura, o Instituto de Previdência ou o Fundo Municipal de Saúde. Contudo, somente o portal do Instituto disponibiliza informações sobre licitações e contratos. Assim, não obtivemos qualquer informação das compras públicas realizadas pela prefeitura daquele município, o que acarretou a pontuação zerada no ITAC.

Assim, fica evidenciada a necessidade de os municípios observarem a Lei de Acesso à Informação no que se refere às compras públicas, 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.

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 pública brasileira, na pesquisa foram selecionadas as informações relativas às 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. Na investigação feita nos endereços eletrônicos dos órgãos do Poder Executivo federal, constatamos que existe a centralização das informações no Portal de Transparência administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU), consolidando todas as informações exigidas pela legislação vigente.

Não obstante, nos sites de cada órgão na internet, identificamos a falta de padronização na divulgação das informações, o que pode ocasionar a dificuldade de acesso às informações pelo cidadão, mesmo porque nem todos os sítios eletrônicos pesquisados informam sobre os procedimentos para acessar o Portal da Transparência.

Já na pesquisa realizada nas prefeituras dos municípios do estado do Rio de Janeiro, além da falta de padronização das informações disponibilizadas, restou evidenciado que poucos 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 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.

Bibliografia

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. 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Brasília, 2018.

_____. Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos v 1.0. <http://www.dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>, 17-06-2019.

_____. Parceria de Governo Aberto: Artigos de governança. OGP: Brasília, 2012.

- BELLIX, Laila. GUIMARÃES, Caroline Burle S.. MACHADO, Jorge. Qual Conceito de Governo Aberto? Uma aproximação a seus princípios. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Madrid, España, 2016.
- CAF. Um Estado Más Efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá: CAF, 2015.
- 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. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa, Brasil, 2017.
- 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.

Resenha biográfica

Eduardo dos Santos Guimarães. É Mestre em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e graduado em Informática e Tecnologia da Informação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Servidor público do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Professor da Fundação Getulio Vargas (FGV) e da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG). Membro da Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas (COPEP) da ECG do TCE-RJ. Autor do Livro "Manual de Planejamento das Licitações Públicas". 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015. Coautor do Livro "Comentários ao Sistema Legal Brasileiro de Licitações e Contratos Administrativos". São Paulo: NDJ, 2016. Autor do artigo "A utilização das contratações governamentais como política pública de incentivo ao desenvolvimento sustentável", apresentado no XXII Congresso Internacional do CLAD, realizado no ano de 2017 em Madri. Autor do artigo "A inclusão das microempresas e empresas de pequeno porte no mercado de compras governamentais no Brasil", apresentado no XXIII Congresso Internacional do CLAD, realizado no ano de 2018 em Guadalajara.

Tabelas

Tabela 1 – Índice de Transparência Ativa das Compras Públicas – Órgãos Federais

MINISTÉRIO	1	2	3	4	5	6	7	ITAC
Turismo	1	1	1	1	1	1	1	7
Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação	0	1	1	1	1	1	1	6
Desenvolvimento Regional	0	1	1	1	1	1	1	6
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0	0	1	1	1	1	1	5
Educação	1	1	1	1	1	0	0	5
Defesa	1	1	0	0	0	1	1	4
Justiça e Segurança Pública	0	1	1	1	1	0	0	4
Meio Ambiente	0	0	1	1	1	1	0	4
Mulher, Família e Direitos Humanos	1	1	1	1	0	0	0	4
Cidadania	0	0	0	0	0	1	1	2
Infraestrutura	0	0	0	0	0	1	1	2
Economia	0	0	0	0	0	0	0	0
Minas e Energia	0	0	0	0	0	0	0	0
Relações Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabela 2 - Índice de Transparência Ativa das Compras Públicas - Municípios do Estado do Rio de Janeiro

MUNICÍPIO	1	2	3	4	5	6	7	ITAC
Angra dos Reis	1	1	1	1	1	1	1	7
Duque de Caxias	1	1	1	1	1	1	1	7
Macaé	1	1	1	1	1	1	1	7
Niterói	1	1	1	1	1	1	1	7
Nova Iguaçu	1	1	1	1	1	1	1	7
Petrópolis	1	1	1	1	1	1	1	7
São Gonçalo	1	1	1	1	1	1	1	7
Aperibé	0	1	1	1	1	1	1	6
Duas Barras	0	1	1	1	1	1	1	6
Itaboraí	1	1	1	1	0	1	1	6
Rio de Janeiro	1	1	1	1	1	1	0	6
Volta Redonda	1	1	1	1	0	1	1	6
Barra Mansa	0	1	1	1	1	1	0	5
Campos dos Goytacazes	1	1	1	0	1	1	0	5
Mesquita	0	1	1	1	0	1	1	5
Nova Friburgo	0	1	1	1	0	1	1	5
Santa Maria Madalena	1	1	1	1	0	1	0	5
São João de Meriti	0	1	1	1	0	1	1	5
Teresópolis	1	1	1	1	0	0	1	5
Trajano de Moraes	0	1	1	1	1	0	1	5
Varre-Sai	1	1	1	1	0	1	0	5
Areal	0	1	1	1	0	1	0	4
Cabo Frio	1	1	1	1	0	0	0	4
Belford Roxo	0	1	1	1	0	0	0	3
Magé	0	0	1	0	0	0	0	1
Nilópolis	0	0	0	0	0	0	0	0