

**PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE GOIÁS APÓS A  
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**ANALYSIS ON ADVERTISING AND TRANSPARENCY IN THE STATE OF GOIÁS  
AFTER THE CONSTITUTION OF 1988**

MARCELLO RODRIGUES SIQUEIRA<sup>1</sup>

SUZANA RODRIGUES FLORESTA<sup>2</sup>

DOUGLAS SANTOS MEZACASA<sup>3</sup>

**SUMÁRIO:** *1 Introdução. 2 O acesso à informação pública no Brasil. 3 O portal da transparência em Goiás. 4 Conclusão. Referências bibliográficas.*

**RESUMO:** Considerando os limites deste trabalho, a análise concentrar-se-á na questão da publicidade e transparência no Direito Administrativo brasileiro na sua fase atual, posterior a Constituição de 1988, quando altera o seu perfil em decorrência da instauração do Estado Democrático de Direito. O objetivo é conhecer e analisar o papel da *publicidade e transparência* no Direito Administrativo e, mais especificamente, entender como o Estado de Goiás tem disponibilizado a informação por meio eletrônico, conhecer as formas de controle e avaliar a participação popular. Do ponto de vista metodológico, esta é uma pesquisa bibliográfica e documental. Além de permitir o levantamento das pesquisas referentes ao tema estudado, viabilizou ainda o aprofundamento teórico que norteia a pesquisa. Foram utilizados diversos autores, nacionais e estrangeiros, que se fundamentam no referencial crítico-dialético e apresentam reflexões sobre uma grande variedade de temas. Portanto, estabelecer um diálogo com esses autores e trazer a discussão para o nível local não foi tarefa fácil. Constata-se que a administração pública tem agido em defesa da legalidade, tem buscado a moralidade e, de certa forma, com efetividade satisfatória, princípios estes que servem à realização do Estado Democrático de Direito. No entanto, pesquisas indicaram que Goiás falhou ao não disponibilizar conteúdo referente à LDO, LOA e PPA, importantes instrumentos fiscais e orçamentários do governo. Além disso, acredita-se que o regime democrático possibilitou a participação popular, mas isto não significa que tenha possibilitado o efetivo controle social das ações governamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Publicidade. Transparência. Controle. Participação. Goiás.

**Abstract:** Considering the limits of this work, the analysis will focus on the issue of publicity and transparency in Brazilian Administrative Law in its current phase, after the 1988 Constitution, when it changes its profile due to the establishment of the Democratic State of

---

<sup>1</sup> Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ). Professor efetivo (Universidade Estadual de Goiás – UEG). E-mail: marcello@ueg.br.

<sup>2</sup> Mestre em História Cultural (PUC-GO) Professora efetiva (Universidade Estadual de Goiás – UEG). E-mail: suzana.rodrigues@ueg.br.

<sup>3</sup> Mestre em Ciências Jurídicas (UniCesumar) Professor efetivo (Universidade Estadual de Goiás – UEG). E-mail: douglas.mezacasa@ueg.br.

Law. The objective is to understand and analyze the role of advertising and transparency in Administrative Law and, more specifically, to understand how the State of Goiás has made information available electronically, to know the forms of control and to evaluate popular participation. From a methodological point of view, this is a bibliographic and documentary research. In addition to allowing the survey of research related to the studied topic, it also made possible the theoretical deepening that guides the research. Several authors, national and foreign, were used, which are based on the critical-dialectic framework and present reflections on a wide variety of themes. Therefore, establishing a dialogue with these authors and bringing the discussion to the local level was not an easy task. It appears that the public administration has acted in defense of legality, has sought morality and, in a way, with satisfactory effectiveness, principles that serve the realization of the Democratic Rule of Law. However, surveys indicated that Goiás failed to provide content related to the LDO, LOA and PPA, important government fiscal and budgetary instruments. In addition, it is believed that the democratic regime enabled popular participation, but this does not mean that it has enabled effective social control of government actions.

**KEYWORDS:** Advertising. Transparency. Control. Participation. Goiás.

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo tem início com a formação do Estado Moderno a partir do momento em que começou a desenvolver o conceito de Estado de Direito estruturado sobre o princípio da legalidade, ou seja, pela submissão do governante à Lei. De lá pra cá teriam se desenvolvido inúmeros outros princípios ao direito administrativo, incorporados ao regime jurídico de vários países. Portanto, para se falar em Direito Administrativo é preciso levar em consideração a sua dinâmica e evolução histórica.

Dessa forma, considerando os limites deste trabalho, a análise concentrar-se-á na questão da publicidade e transparência no Direito Administrativo brasileiro na sua fase atual, posterior à Constituição de 1988, quando altera o seu perfil em decorrência da instauração do Estado Democrático de Direito.

Conforme Di Pietro<sup>4</sup>, duas ideias decorrem deste tipo de Estado e devem ser observadas. Primeiro, a Lei vincula-se aos ideais de justiça, ou seja, submete o Estado ao Direito e não à lei em sentido puramente formal. Daí a importância de se atentar para os valores e princípios que estão na base do ordenamento jurídico e agasalhados implícita ou explicitamente na Constituição tais como os que constam no preâmbulo. Segundo, a Constituição de 1988

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.º. 10, janeiro, 2002, p. 22. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27 de agosto de 2019.

prevê vários instrumentos de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública.

De certa forma, é possível dizer que o direito administrativo vem mudando de feição. O objetivo último é melhorar o funcionamento da Administração Pública, que na opinião de Di Pietro:

deve limitar-se a exercer as atividades que sejam indelegáveis e as que o particular não tenha condições de executar sozinho. Substitui-se, ainda que parcialmente, o autoritarismo das decisões unilaterais por várias formas de parceria com o particular; procura-se atrair e incentivar o particular a participar da proteção do interesse público; diminuem as formas diretas de gestão do serviço público pela própria Administração<sup>5</sup>.

Mas, a problemática que ora se apresenta é que as autoridades administrativas têm buscado maior liberdade de atuação driblando o direito administrativo a procura por regime jurídico “mais flexível”, ou seja, criam-se institutos paralelos, às vezes de legalidade e moralidade bem duvidosa, como as chamadas fundações de apoio que atuam dentro de órgãos e entidades públicas, utilizando o patrimônio público e administrando-o sob as regras do direito privado. Além disso, cria-se também um quadro paralelo de servidores públicos, utilizando-se do instituto da terceirização, com fuga as normas constitucionais e estatutárias que regem o servidor público<sup>6</sup>.

Nesse sentido, a imprensa tem veiculado constantemente novos escândalos que relatam desvios de verbas públicas nas mais diversas instituições. Conforme Limberger todos os episódios têm em comum, no mínimo, dois aspectos: o fato de haver o desvio de vultosas verbas públicas que não têm o emprego adequado com a finalidade pública que lhe era imposta e, recentemente, valer-se das novas tecnologias como forma da resolução do problema, a partir da divulgação das informações por meio eletrônico<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.º. 10, janeiro, 2002, p. 22. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27 de agosto de 2019.

<sup>6</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.º. 10, janeiro, 2002, p. 22. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27 de agosto de 2019.

<sup>7</sup> LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. *Revista do Ministério Público*. Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n.º. 60, ago./2007/abr./2008, p. 47-65. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1246468989.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1246468989.pdf)>. Acesso em 27 de agosto de 2019.

Assim, no entendimento de Di Pietro<sup>8</sup>, a transparência tem sido uma via de mão dupla posto que de um lado a administração tem o dever de dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado. Deste modo, o principal objetivo deste trabalho é conhecer e analisar o papel da publicidade e transparência no Direito Administrativo e, mais especificamente, entender como o Estado de Goiás tem disponibilizado a informação por meio eletrônico, conhecer as formas de controle e avaliar a participação popular.

## 2 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Foi apenas na reabertura democrática e, principalmente, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 que o acesso à informação pública passou a ser discutido de forma mais intensa no Brasil. Portanto, se pode afirmar que o estabelecimento de mecanismos de acesso à informação pública é bastante recente no sistema jurídico brasileiro.

A publicidade na administração pública brasileira está estabelecida como princípio no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e detalhada em seu § 1º, conforme transcrito a seguir:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos<sup>9</sup>.

Do princípio da publicidade compreende-se que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública para o exercício do efetivo controle social. Para tanto, o ordenamento jurídico brasileiro prevê, de maneira complementar, várias normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos ao poder público e à comunidade em geral.

De acordo com o artigo 70 da Constituição Federal de 1988, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.º. 10, janeiro, 2002, p. 22. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27 de agosto de 2019.

<sup>9</sup> BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (EC nº 19/98). Em seu parágrafo único, refere-se que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária

A consequência da não prestação de contas abrange multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa. Tal aspecto é ressaltado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988:

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<sup>10</sup>.

Também cumpre destacar o papel da Lei nº 10.028/00, que alterou o Código Penal quanto aos crimes fiscais, em seu artigo 5º, inciso I, caracterizando a não divulgação de relatórios contábeis (particularmente do Relatório de Gestão Fiscal) como infração administrativa contra as leis de finanças públicas. Nos termos do § 1º, a infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Segundo Khair<sup>11</sup>, a Lei de Responsabilidade Fiscal constitui “um marco na história das finanças públicas do país”, por apresentar, de forma consistente, um conjunto articulado de novas regras a serem seguidas pelos administradores públicos de todos os entes da federação, das 3 esferas de governo, atingindo além do Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público. Mesmo assim, após examinar examinando a legislação envolvida e a punição fiscal e penal passível de ser aplicada em cada um dos 104 casos possíveis de transgressão à lei, afirmou:

a punição fiscal é muito branda pois a maior parte das transferências voluntárias não é atingida, pois se dirige às áreas sociais e as operações de

---

<sup>10</sup> BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

<sup>11</sup> KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: as transgressões a Lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais*. Brasil: Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento, 2000, p. 10. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Transgressoes.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Transgressoes.pdf)>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

crédito representam menos de 1% da receita municipal, a verdadeira punição à transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal é a punição penal<sup>12</sup>.

A punição penal varia de acordo com o tipo de transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar: Perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de 5 anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular; Cassação do mandato; Detenção de 3 meses a 3 anos; Reclusão de 1 a 4 anos; Multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. Nesse caso, diferentemente de Khair<sup>13</sup>, entende-se que não apenas a punição fiscal é branda, mas também a penal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ainda estabeleceu os instrumentos de transparência da gestão fiscal. Trata-se de uma legislação nacional, portanto de aplicação obrigatória a todos os entes da Federação. De acordo com o Art. 48, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; as versões simplificadas desses documentos. Ainda, em seu parágrafo único, a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos<sup>14</sup>.

Pormenorizando a transparência assentada pela LRF, a LC nº 131/2009 determinou que as informações sobre a execução orçamentária e financeira deverão ser disponibilizadas em tempo real para conhecimento e acompanhamento pela sociedade.

Nessa direção, em 18 de novembro de 2011 foi publicada a Lei Nacional de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que regulamentou em âmbito nacional o direito dos

---

<sup>12</sup> KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: as transgressões a Lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais*. Brasil: Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento, 2000, p. 10. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Transgressoes.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Transgressoes.pdf)>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

<sup>13</sup> KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: as transgressões a Lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais*. Brasil: Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento, 2000, p. 10. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Transgressoes.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Transgressoes.pdf)>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

<sup>14</sup> Cf. BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)*. Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, p. 46.

cidadãos de acesso às informações públicas, garantia prevista no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição da República. Portanto, representado uma mudança de paradigma, a LAI estabeleceu que o acesso às informações é a regra e o sigilo a exceção.

Neste contexto, buscando orientar seus jurisdicionados quanto ao cumprimento da LRF e da LAI, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás editou a Instrução Normativa nº. 05/2012. A referida Instrução estabeleceu o dia 27 de maio de 2013 como prazo para que todos os Gestores Municipais comprovassem a esta Corte de Contas que se adequaram à nova sistemática de divulgação (em seus sites eletrônicos) das informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, inclusive as alusivas à transparência da gestão fiscal<sup>15</sup>.

Atualmente, portanto, todos os Gestores que não publicam as mencionadas informações atuam em descompasso com lei e o Direito, em total desrespeito às determinações legais.

### 3 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA EM GOIÁS

Conforme demonstrado anteriormente, o estabelecimento de mecanismos de acesso à informação pública e controle no sistema jurídico brasileiro é bastante recente. Foi apenas em meio ao processo de reabertura democrática e, principalmente, durante a elaboração da Constituição Federal de 1988 que o acesso à informação pública passou a ser discutido de forma mais intensa no País. Nesse sentido, Bezerra e Cavalcanti afirmam que:

Até então perdurava no Brasil boa parte das condições que fazem de um país um ambiente propício à corrupção: tradição democrática em formação, poucos mecanismos de controle da atividade governamental e poucas iniciativas de promoção do acesso à informação pública. Aliada a esse ambiente propício, perdurava a percepção hegemônica de que a corrupção é um fenômeno generalizado e dominante<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> ESTADO DE GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios. Ministério Público de Contas. *Transparência na Gestão Fiscal dos Municípios – Representação*. 2014, p. 2. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/mpc/wp-content/uploads/2014/02/17016-13-Transparencia-na-Gestao-Fiscal-dos-Municipios-Representacao.pdf>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

<sup>16</sup> BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. *Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos*. *Jus Navigandi*. 2012, p. 2. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21794/transparencia-na-administracao-publica-instrumentos-legais-e-outros-dispositivos>>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

Por meio de pesquisas realizadas junto a organizações internacionais, como o relatório anual sobre o Índice de Percepção de Corrupção<sup>17</sup> dos países do mundo elaborado pela ONG Transparência Internacional, Bezerra e Cavalcanti<sup>18</sup> confirmaram o “atraso do Brasil” e observaram que dentre os países que se destacam no ranking, estão justamente aqueles que têm tradição de acesso à informação pública já há muito consolidada: é o caso da Suécia, que aprovou sua lei em 1766, e da Finlândia (1951), Estados Unidos (1967), Dinamarca, Noruega e Nova Zelândia (1970), Áustria (1974), França, Holanda e Luxemburgo (1978), Austrália e Canadá (1982).

Nesse sentido, afirmam Bezerra e Cavalcanti:

O Brasil ainda precisa evoluir bastante em seu arranjo institucional para promover efetivo combate à corrupção. Na última pesquisa, realizada no ano de 2007, a lista que relaciona 173 países, dos quais Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia ocupam o primeiro lugar e na outra ponta estão Haiti, Iraque, Mianmar e Somália, o Brasil encontra-se na posição de número 72, juntamente com China, Índia, México, Marrocos, Peru, e Suriname, estando abaixo de países da América do Sul como Chile (22º), Uruguai (25º) e Colômbia (68º). (Transparência Internacional)<sup>19</sup>.

Portanto, além do “atraso” o Brasil ainda precisaria “evoluir bastante” em seu arranjo institucional para promover efetivo combate à corrupção. Nesse ponto Bezerra e Cavalcanti (2002) são categóricos em dizer que é de extrema urgência que “a transparência das ações da Administração Pública deixe de ser um assunto reservado e passe a ter publicidade real e concreta, conforme determina a Constituição Federal”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> O Índice de Percepções da Corrupção é hoje a mais conhecida e utilizada medição da corrupção em pesquisas científicas. O índice, que de início abrangia algumas dezenas de países, avaliou, em 2007, 173 nações, que recebem notas de zero a dez. As notas próximas a zero indicam elevados níveis de corrupção e as próximas a dez apontam para baixos níveis de percepção da corrupção.

<sup>18</sup> BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos. *Jus Navigandi*. 2012, p. 2. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21794/transparencia-na-administracao-publica-instrumentos-legais-e-outros-dispositivos>>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

<sup>19</sup> BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos. *Jus Navigandi*. 2012, p. 2. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21794/transparencia-na-administracao-publica-instrumentos-legais-e-outros-dispositivos>>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

<sup>20</sup> BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos. *Jus Navigandi*. 2012, p. 1. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21794/transparencia-na-administracao-publica-instrumentos-legais-e-outros-dispositivos>>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

O modelo tradicional de administração pública<sup>21</sup> está calcado no princípio da legalidade, ou seja, só pode operar dentro de parâmetros estabelecidos por lei. O controle desse princípio é feito pelo órgão de representação (Legislativo) e pelo Judiciário. Mas, hoje em dia, reconhece-se que esse controle institucional externo sobre a administração pública não é mais eficiente.

Nesse sentido, várias teorias ou modelos tem tentado trazer algum alento à questão: maior detalhamento e abrangência da legislação (na tentativa de reduzir a discricionariedade administrativa), discricionariedade técnica, maior controle judicial e a teoria da administração pública aberta (*theory of open public administration*).<sup>22</sup>

Conforme Rodrigues, “a teoria da administração aberta prega a importância da participação da sociedade na adoção de políticas públicas e no acesso a todas as informações sobre as atividades administrativas”<sup>23</sup>.

Para este autor, combinada com um maior controle judicial, a teoria da administração aberta pode proporcionar um ambiente administrativo mais aberto, transparente, responsável e eficiente. A proposta aqui, importante destacar, não é aplicação de um determinado modelo em prejuízo de outros, mas numa aplicação das várias teorias de forma combinada.

Em síntese, é preciso equacionar a diferença entre a necessidade de participação do cidadão na tomada de decisões administrativas e as condições de acesso a todas as informações da administração pública. Haveria uma espécie de “assimetria de dados” entre o órgão administrativo possuidor de todos os dados e informações e o cidadão, chamado a participar, mas sem um completo esclarecimento ou uma compreensão plena.

---

<sup>21</sup> Segundo Bojan Buric em *Openness and transparency in public administration: challenges for public law*, o modelo tradicional de pensamento sobre a administração pública remonta a mais de um século e até hoje repousa sobre a base teórica estabelecida por Max Weber. Por isso, é chamado de Quadro Teórico de Weber que guiou a administração pública ao longo do século XX. O núcleo deste paradigma assenta-se na administração pública hierárquica, profissional e neutra. Ver: BUGARIC, Bojan. *Openness and transparency in public administration: challenges for public law*. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004. Disponível em: <<http://hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/files/2012/02/bugaric.pdf>>. Acesso em 28 de setembro de 2019.

<sup>22</sup> O princípio da abertura, como refere Bugaric (2004), é mais amplo que o princípio da transparência, pois este se refere à acessibilidade das informações públicas, enquanto aquele abrange várias formas de cooperação ativa e comunicação entre a administração e o público. Ver: RODRIGUES, João Gaspar. *Publicidade, transparência e abertura na administração pública*. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014, p. 93)

<sup>23</sup> RODRIGUES, João Gaspar. *Publicidade, transparência e abertura na administração pública*. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 93, maio/ago. 2014. Disponível em: <[http://www.tst.jus.br/documents/1295387/9356405/Revista\\_de\\_Direito\\_Administrativo\\_RDA\\_n266\\_2014.pdf](http://www.tst.jus.br/documents/1295387/9356405/Revista_de_Direito_Administrativo_RDA_n266_2014.pdf)>. Acesso em 15 de setembro de 2019.

Mesmo entendimento explicitaram Campos, Paiva e Gomes<sup>24</sup> em uma pesquisa sobre o Portal Transparência Goiás<sup>25</sup>, ao afirmarem que os problemas são dificuldade de acesso e de compreensão, pois as informações não estão na linguagem do cidadão comum. Para as referidas autoras, o descaso dos administradores públicos com o acesso do cidadão à informação é um exemplo de que há um longo caminho para ser percorrido até a *accountability*.

Mas, há muitas divergências entre as pesquisas em relação a qualidade da informação pública. Por exemplo, Almada e Carreiro<sup>26</sup> buscaram a partir de uma metodologia específica, aferir se as informações dispostas são claras o suficiente para serem consideradas, de fato, transparentes. Para a delimitação do corpus, foram escolhidos os portais de transparência dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Bahia e Goiás porque estes apresentam os maiores PIBs de cada região do país. Ao final, concluiu-se, dentre outros aspectos analisados, que o grau de transparência dos portais é, em geral, “satisfatório”, sendo RS e SP os estados com mais informações completas e inteligíveis, mostrando que o fator PIB influencia na oferta de informação pública na internet (Cf. Tabela 01).

Rio Grande do Sul	89,4%
São Paulo	78,9%

<sup>24</sup> CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Revista Sociedade e Estado* - Volume 28 Número 2 Maio/Agosto 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a12.pdf>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

<sup>25</sup> O Portal Transparência Goiás ilustra essa situação. Estabelecido e mantido sob um aparato legal, não consegue ser um instrumento de conhecimento e participação da sociedade nas ações governamentais, através do exercício do controle social. A seguir são observados alguns dos obstáculos para essa prática da cidadania, que concluem a pesquisa: 1. O Portal Transparência Goiás não tem divulgação. Não há campanhas publicitárias na TV, rádio, jornal. Em mais de 50% dos portais mantidos pelo governo do Estado, não há link de acesso direto ao Portal Transparência Goiás, como exigido em lei; 2. A equipe é insuficiente e pouco qualificada para exercer a função; 3. O acesso da equipe às informações nos órgãos e unidades do governo do Estado de Goiás é difícil. O acesso à informação é demorado e sem garantias. Há hierarquia na busca das informações; resistência no fornecimento das informações; desinteresse em colaborar com o portal quando as informações não são as exigidas pela lei; a interação entre os demais órgãos e unidades e a equipe do portal é muito pequena e não há programas de sensibilização junto ao servidor público para conhecer e colaborar com o portal; 4. O portal tem uma linguagem técnica que dificulta o acesso; 5. Apresenta informações pouco explicativas e, para acessar alguns dados, exige identificação; 6. Não há avaliação interna do portal; 7. O portal não é um foco de interesse do governo; 8. O portal não está cumprido seus objetivos, descritos no decreto que o regula e divulgado no sítio. Ver: CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Revista Sociedade e Estado* - Volume 28 Número 2 Maio/Agosto 2013, p.444. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a12.pdf>>. Acesso em 25 de novembro de 2019.

<sup>26</sup> ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo Carreiro. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. *Comunicologia* - Revista de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília, Vol. 6, Nº. 2 (2013). Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/viewArticle/5276>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

Goiás	68,4%
Pará	57,8%
Bahia	52,6%

Tabela 01: Relação decrescente dos estados e porcentagens de informações completas e inteligíveis **Fonte:** Almada e Carreiro (2013).

De acordo com Almada e Carreiro<sup>27</sup>, no site de Goiás, 68,4% das informações foram consideradas completas e inteligíveis, 0% completas, porém ininteligíveis, 10,5% incompletas porém inteligíveis e, por fim, 0% incompletas e ininteligíveis. No que se refere às informações importantes e essenciais, Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo publicaram todos os dados previstos para essa seção, enquanto o Pará deixou de publicar uma informação (divulgação da LDO) e Goiás, três: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA)<sup>28</sup>.

#### 4 CONCLUSÃO

O acesso à informação pública passou a ser discutido no Brasil após a chamada “reabertura democrática” a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desse momento, o modelo tradicional de administração pública. Mas, atualmente, é reconhecido que o controle institucional externo sobre a administração pública não é mais eficiente.

O fato é que no que se refere a qualidade dessas informações, principalmente no estado de Goiás (objeto dessa pesquisa) pode-se constatar algumas falhas da informação pública ou alguns obstáculos que a população tem enfrentado para acessarem os referidos dados disponíveis nos portais. Pode-se afirmar que um dos problemas que a população enfrenta é a dificuldade de acesso e de compreensão, afinal, as informações dispostas não estão em linguagem acessível à todos os cidadãos, demonstrando um longo caminho para ser percorrido e superado pelo poder público.

<sup>27</sup> ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo Carreiro. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. *Comunicologia - Revista de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília*, Vol. 6, Nº. 2 (2013). Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/viewArticle/5276>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

<sup>28</sup> ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo Carreiro. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. *Comunicologia - Revista de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília*, Vol. 6, Nº. 2 (2013). Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/viewArticle/5276>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

No que se refere ao Estado de Goiás, especificamente, pôde-se constatar que a administração pública tem agido em defesa da legalidade, tem buscado a moralidade e, de certa forma, com efetividade satisfatória, porém, a pesquisa indicou que Goiás falhou ao não disponibilizar conteúdo referente à Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), importantes instrumentos fiscais e orçamentários do governo. Além disso, acredita-se que o regime democrático possibilitou a participação popular, mas isto não significa que tenha possibilitado o efetivo controle social das ações governamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo Carreiro. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. *Comunicologia - Revista de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília*, Vol. 6, Nº. 2 (2013). Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/viewArticle/5276>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos. *Jus Navigandi*. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21794/transparencia-na-administracao-publica-instrumentos-legais-e-outros-dispositivos>>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

BRASIL. *Lei N° 10.028, de 19 de outubro de 2000*. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm)>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)*. Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004. Disponível em: <<http://hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/files/2012/02/bugaric.pdf>>. Acesso em 28 de setembro de 2019.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Revista Sociedade e Estado - Volume 28 Número 2*

Mai/Agosto 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a12.pdf>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.º. 10, janeiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27 de agosto de 2019.

ESTADO DE GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios. Ministério Público de Contas. *Transparência na Gestão Fiscal dos Municípios – Representação*. 2014. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/mpc/wp-content/uploads/2014/02/17016-13-Transparencia-na-Gestao-Fiscal-dos-Municipios-Representacao.pdf>>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: as transgressões a Lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais*. Brasil: Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento, 2000. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Transgressoes.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Transgressoes.pdf)>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. *Revista do Ministério Público*. Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n.º. 60, ago./2007/abr./2008, p. 47-65. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1246468989.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1246468989.pdf)>. Acesso em 27 de agosto de 2019.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. *Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. *Contab. Vista & Rev.*, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007. Disponível em: <[www.spell.org.br/documentos/download/2532](http://www.spell.org.br/documentos/download/2532)>. Acesso em 27 de agosto de 2019.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014. Disponível em: <[http://www.tst.jus.br/documents/1295387/9356405/Revista\\_de\\_Direito\\_Administrativo\\_RDA\\_n266\\_2014.pdf](http://www.tst.jus.br/documents/1295387/9356405/Revista_de_Direito_Administrativo_RDA_n266_2014.pdf)>. Acesso em 15 de setembro de 2019.