

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

APLICAÇÃO E CONFORMIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA - CE

Wellison Ribeiro Nunes ¹

Ms. Taise de Almeida Vasconcelos²

RESUMO

Esta pesquisa analisa a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, no município de Fortaleza-CE, com ênfase na conformidade às determinações previstas no artigo 8º da legislação. A pesquisa, de natureza qualitativa e descritiva, baseia-se na análise documental dos conteúdos disponibilizados no site institucional da Prefeitura e em seu Portal da Transparência, bem como em referências teóricas sobre transparência, administração pública e direito à informação. Os resultados demonstram que Fortaleza atende plenamente a alguns critérios, especialmente os relacionados às informações financeiras e às perguntas frequentes, mas apresenta conformidade parcial ou incipiente em elementos estruturantes da transparência ativa, como atualização de dados, completude das informações institucionais e integração entre páginas e sistemas. Conclui-se que, embora haja avanços significativos, a consolidação plena da política de acesso à informação em Fortaleza depende de esforços contínuos de modernização tecnológica, atualização permanente e maior integração entre as plataformas institucionais.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Transparência pública; Administração municipal; Controle social.

1 INTRODUÇÃO

O Estado moderno não se sustenta em manifestações de parlamentares ou em discursos de monarcas, mas no cotidiano da administração (Weber, 2004). Nesse sentido, é de grande expressão a atividade do Estado na vida cotidiana da

¹ Wellison Ribeiro Nunes; Especialista em Gestão Estratégicas de Pessoas pela FAEL e Tecnólogo em Gestão de Recursos Humanos pela Estácio; wern@hotmail.com

² Taise de Almeida Vasconcelos - Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE, Especialista em Controladoria Governamental pela UFC, Graduada em Direito pela UNICHRISTUS e Tecnóloga em Gestão Pública pela UNIFOR. Discente do Doutorado em Planejamento e Políticas Públicas, UECE. vasconcelostaise@gmail.com

sociedade, seja em todas as suas esferas e poderes de atuação. Para Marinela (2010): “A Administração é todo aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Entretanto, esse conceito moderno não foi sempre adotado. Ao longo da Administração Patrimonialista, presente no Brasil durante o período colonial, a preocupação dos governantes não estava direcionada para os interesses públicos. Predominava nesse período a visão religiosa, a ideia que associava a autoridade do rei à providência divina, logo, protetor dos seus súditos os quais possuíam lealdade a ele (Costin, 2010).

Com a evolução da administração pública no Brasil, o fim dos regimes militares e consequentemente com a redemocratização, a relação do Estado com a sociedade civil passou por transformações, principalmente a partir do modelo de Administração Pública Gerencial, sendo, portanto, priorizados a satisfação do cidadão, o atendimento das necessidades prioritárias da sociedade e uma participação mais ativa, reforçando o controle social na atividade estatal.

Nesse bojo, o Governo passou a adotar algumas estratégias institucionais que possibilitaram uma reestruturação da máquina pública, uma vez que a sociedade passou a estar mais informada, impulsionada principalmente pela era da informação e da tecnologia, gerando assim uma sociedade mais informada, esclarecida e consequentemente mais exigente (Messa, 2017).

A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante no processo de redemocratização do Estado e para a construção de um bem-estar social. A atual Carta Magna, além de instituir um regime político democrático, promove uma grande evolução no campo do direito e das garantias fundamentais (Rocha, 1998). Em seu primeiro capítulo a Carta Magna já anuncia os direitos e deveres individuais e coletivos, marcado principalmente pelo artigo 5º que aborda, nos seus 79 incisos, direitos civis, políticos e direitos sociais, sendo esses últimos um marco relevante na atual Lei Maior. Destacadamente, o inciso XXXIII trata do direito ao acesso à informação, que obriga os órgãos públicos a fornecerem informações de interesse particular, coletivo ou geral (Brasil, 1988).

Assim, o acesso às informações em posse do Estado e os instrumentos de controle democrático são recursos importantes para a participação social na esfera pública, uma vez que o aumento dessa participação aprimora o controle social, a prestação de contas e maior transparência da administração pública (Sarlet e

Molinaro, 2014).

Nesse sentido, a Constituição Federal aborda ainda o princípio da publicidade, expresso no artigo 37, representação de um fundamento decorrente do Estado Democrático, o qual indica a obrigação da Administração e dos poderes estatais de agir sempre de forma visível, salvo exceções previstas em lei, favorecendo o controle e a garantia dos direitos fundamentais (Taborda, 2006).

Na legislação infraconstitucional brasileira, também foram necessárias mudanças e evoluções que conjugassem com a evolução da administração pública e das mudanças trazidas pela Carta Magna. A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, promulgada em 18 de novembro de 2011, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro há mais de 10 anos, representou um grande avanço na relação entre Estado e Sociedade, mostrando uma preocupação do legislador com os avanços da democracia.

Apesar de todos esses avanços, os municípios ainda apresentam desafios no cumprimento da lei. Dessa forma, esta pesquisa tem como questão problema: como ocorre a aplicação das determinações da Lei de Acesso à Informação no município de Fortaleza - CE?

O objetivo geral do trabalho é analisar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, no município de Fortaleza-CE, com ênfase na conformidade às determinações previstas no artigo 8º da legislação. Os objetivos específicos: a) Investigar, no Portal da Transparência, as informações mínimas que devem ser disponibilizadas proativamente pelos órgãos e entidades públicas; b) Identificar desafios e limitações na efetividade da LAI no município; c) Propor recomendações para o aprimoramento da transparência, com base nas lacunas e boas práticas identificadas.

Para isso, o presente estudo de caso adota a metodologia de pesquisa descritiva, com a finalidade de descrever as características identificadas, a partir das informações coletadas, de pesquisa bibliográfica e documental, sendo a primeira realizada com a necessidade de fundamentar a pesquisa com as contribuições de diversos autores acerca do assunto e a segunda com a finalidade da coleta de dados nas fontes escolhidas.

A pesquisa justifica-se pela relevância da temática no campo acadêmico, uma vez que há uma lacuna no estudo acerca da transparência ativa nos municípios do Ceará. Além disso, o pesquisador tem interesse em temas

relacionados ao fortalecimento da democracia, da desburocratização do Estado e das práticas que contribuem para a efetivação de um Governo próximo e preocupado com a realidade da sociedade.

O trabalho está estruturado em cinco seções. Além desta introdução, a qual apresenta a contextualização do problema, a relevância temática e a justificativa de investigação, o presente artigo divide-se em: referencial teórico, o qual apresenta aspectos importantes sobre a estruturação do sistema federativo brasileiro, a contextualização do direito à informação no âmbito da Constituição Federal de 1988 como direito fundamental e do princípio constitucional da publicidade, e também a evolução da Administração Pública brasileira; na metodologia, apresenta-se a fundamentação para a utilização neste trabalho da pesquisa bibliográfica e documental; na sequência a análise e discussão, seção que apresenta os resultados da pesquisa, após análises dos dados e informações coletados; por fim, as considerações, momento o qual são retomados o problema, o objetivo da pesquisa, além de expor as contribuições do trabalho, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A presente seção apresenta o referencial teórico que fundamenta este estudo, abordando inicialmente a evolução da Administração Pública brasileira, evidenciando os principais marcos institucionais que moldaram suas práticas e estruturas ao longo do tempo. Em seguida, discute-se o princípio constitucional da publicidade e o direito de acesso à informação estabelecidos pela Constituição de 1988, os quais constituem bases normativas essenciais para a Lei de Acesso à Informação e para a consolidação da transparência governamental. Por fim, examina-se o papel dos municípios no federalismo brasileiro, destacando sua autonomia, responsabilidades e desafios no contexto da gestão pública contemporânea.

2.1 A Evolução da Administração Pública Brasileira

A Administração Pública possui características específicas a cada fase da sua evolução, como pode-se observar à partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, houve no Brasil uma reforma na Administração Pública com a

intenção de superar as disfunções da Administração Burocrática e reforçada também pela necessidade de superar a crise fiscal na qual se encontrava o país. A partir desse momento, houve uma abertura da máquina pública à adesão de ações antes vistas como exclusivas do setor privado e a uma maior proximidade do Estado com a sociedade. Além disso, outros fatores também contribuíram para as transformações na esfera pública ocorridas nos últimos anos:

Além do crônico déficit democrático, vários outros fatores têm contribuído para reformas profundas na administração pública: globalização, democratização, revolução da informação e uma insatisfação pública com os serviços administrativos em geral (por conta da falta de maior abertura, transparência e eficiência). Em conjunto, todos esses fatores aumentam a necessidade de trazer o funcionamento da administração pública mais para o domínio público. (Rodrigues, 2014, pág.92).

Com esse avanço nas estruturas públicas, foram necessárias também a adoção de práticas que favorecessem a boa governança pública. Nesse sentido, Bliacheriene et al. (2013) elucidam que o interesse público não é um fim em si mesmo, mas um direcionamento que guia o bom atendimento ao cidadão, contribuindo para uma noção compartilhada e coletiva de interesse público, além de orientar os gestores para uma atuação mais democrática, eficiente e responsável.

A era da informação e o avanço da tecnologia favoreceram também para mudanças estruturais e reestruturação de processos na esfera pública. Nesse sentido, Albuquerque et al. (2017) esclarecem que essas mudanças presentes na sociedade e na Administração Pública impulsionam a atividade estatal a interagir de forma virtual, rompendo barreiras e paradigmas. Os autores ainda refletem que o uso de plataformas digitais na Administração Pública, moderniza significativamente o tempo de processos, contribui para a economia de recursos e para o atendimento ao estabelecido na Lei de Acesso à Informação, possibilitando a consulta pública e rápida.

Portanto, a boa Administração Pública, representada por um arranjo institucional predisposto a agir em favor da coletividade, é o caminho que leva à construção de um ambiente favorável à transparência, uma vez que desenvolve na relação entre Estado e sociedade o espaço de proximidade com a cidadania e aumenta a confiança da população na Administração Pública e nos serviços prestados (Messa, 2017).

2.2 Princípio da Publicidade e Direito à Informação na Constituição de 1988

como Bases para a Lei de Acesso à Informação

A Carta Magna de 1988 garante diversos direitos fundamentais, mormente no seu Artigo 5º, mas não apenas, já que não se trata de um rol exaustivo, entrelaçados com os princípios fundamentais da República Federativa Brasileira. De acordo com Rocha (1998, v. 1, p. 110) “Os direitos fundamentais tornam-se, com o transcorrer dos tempos, cada vez mais uma universalidade presente em inúmeros tratados internacionais, que, aos poucos, vão-se incorporando ao direito interno dos Estados, que se obrigam perante a comunidade internacional a melhorar as condições de vida de seu povo, respeitando aqueles direitos essenciais ao homem, não importando sua nacionalidade, raça, sexo, cor ou idade, pois o que o faz titular de tais direitos é única e exclusivamente a sua condição de pertinência ao gênero humano.”.

Um desses direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal é o direito à informação, previsto no inciso XXXIII do art. 5º do vigente texto constitucional, o qual garante o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações pertinentes ao seu universo particular, coletivo ou geral, excetuando-se as informações de caráter sigiloso, com objetivo de resguardar a segurança nacional (Brasil, 1988). Nesse sentido, Sarlet e Molinaro (2014) reforçam que o acesso pela sociedade a informações que estão em poder do Estado possibilita uma maior transparência, aprimorando o controle democrático e a prestação de contas.

Entretanto, antes da Lei nº 12.527/2011, não havia, além de leis esparsas, uma regulamentação homogênea e nacional do direito ao acesso à informação, garantindo não apenas o acesso, mas também a qualidade e o conteúdo da informação, o que fragilizava e limitava a garantia desse direito (Paes, 2011). Mesmo com a previsão constitucional, antes de 2011, não existia legislação própria para nortear o direito de acesso à informação, apenas havia instrumento legal acerca do sigilo das informações governamentais. Nesse sentido, a transformação da liberdade de expressão como um modal político para o modal jurídico do direito à informação (acarretando autênticos direitos subjetivos públicos) representa um grande avanço democrático (Sarlet e Molinaro, 2014).

Outrossim, a Administração Pública, em todas as suas esferas e níveis, precisa observar princípios que estão definidos no ordenamento jurídico brasileiro,

principalmente na Constituição Federal. Cinco desses princípios estão expressos no caput do artigo 37 do texto constitucional, sendo eles: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Esses princípios, como a própria definição do termo sugere, norteiam a atividade da administração pública e dos agentes públicos para promoção do bem-estar social e para que o interesse público da população seja priorizado em detrimento de interesses particulares. Portanto, relegá-los é desvirtuar a gestão da atuação pública e olvidar o que há de mais básico e fundamental para a boa guarda e zelo dos interesses sociais (Meirelles et al., 2010)

Ressalta-se que os princípios mencionados anteriormente não são os únicos expressos no texto constitucional, nem os únicos que dão base para a ação governamental e para a relação dos administradores com a sociedade.

A publicidade, a partir da ótica do cidadão, pode ser compreendida como direito a ter conhecimento dos atos administrativos, e, a partir da ótica da Administração Pública, como um dever de divulgar os seus atos (Messa, 2017). Além de um dever por parte da Administração Pública, também é um requisito de validade dos atos administrativos, pois a falta de publicidade pode gerar a nulidade do ato.

Ainda mais, o princípio da publicidade decorre diretamente da probidade, que deve orientar os feitos das autoridades e dos agentes públicos na esfera democrática. Logo, se os agentes públicos são probos e os atos produzidos são revestidos de presunção de legitimidade e de probidade, não há fundamento razoável para que não sejam públicos e dada a devida publicidade (Rodrigues, 2014).

Por fim, de acordo com os ensinamentos de Meirelles et al. (2010), nota-se a força do princípio da publicidade na atuação do Estado, uma vez que todo ato deve ser publicado, porque pública é a Administração, admitindo-se sigilo apenas nos casos previstos legalmente.

2.3 Os municípios no Federalismo Brasileiro

A Constituição Federal de 1988, inserida no processo de redemocratização do país, deu aos municípios o status de ente federativo pleno, sendo o Brasil considerado um federalismo de três níveis. Nesse desenho, foram delimitadas áreas de atuação para as unidades da federação e distribuídos poderes,

considerando a esfera de interesse de cada ente, atribuições e competências. No Brasil, com o intuito de superar o regime militar centralizador, o federalismo adotado pela Carta Magna priorizou a repartição de competências para os entes federativos com base no critério de interesse local para cada matéria.

Nesse sentido, Mohn (2010) ressalta que a Constituição de 1988 apresenta o sistema horizontal e vertical de repartição de competências. Souza (2005) pontua que, no caso brasileiro, foi adotado um sistema federativo simétrico em uma federação assimétrica. Isso deve-se muito ao fato de responsabilidades pela execução, manutenção e realização de políticas públicas, especialmente na área social, serem de competência concorrente entre os entes federativos, enquanto a União centraliza as competências exclusivas.

Mesmo com a repartição constitucional de competências, algumas atribuições são de responsabilidade de todos os entes, sendo classificadas doutrinariamente em competências comuns, quando são materiais, e competências concorrentes, quando são legislativas.

3 METODOLOGIA

O presente estudo de caso adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítica, visando examinar a conformidade do município de Fortaleza – CE com as determinações da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI). A pesquisa qualitativa é adequada para compreender fenômenos sociais e institucionais, permitindo identificar padrões, significados e práticas (MINAYO, 2001). Assim, busca-se compreender não apenas a existência formal de mecanismos de acesso, mas a forma de sua aplicação no contexto municipal.

Para alcançar os objetivos propostos, foram utilizados procedimentos de análise documental, abrangendo leis, decretos municipais, normativas internas, relatórios de gestão, portais de transparência e dados disponibilizados pela administração pública. A análise documental, conforme Bardin (2016), possibilita examinar registros oficiais e conteúdos textuais de forma sistemática, permitindo identificar coerências, lacunas e contradições entre a legislação e a prática institucional.

Além disso, realizou-se uma análise entre as exigências formais da LAI e os materiais disponibilizados pelo município, utilizando como parâmetros,

especialmente o artigo 8ª da LAI. Essa abordagem metodológica contribui para aumentar a confiabilidade dos resultados e permite identificar desafios estruturais, operacionais e tecnológicos na implementação da política de acesso à informação em Fortaleza.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Esta seção concentra-se na análise do cumprimento, pelo município de Fortaleza, das determinações estabelecidas no Art. 8º da Lei nº 12.527/2011, que dispõe sobre a obrigação de órgãos e entidades públicas divulgarem, de forma ativa e independente de solicitações, informações de interesse coletivo ou geral. Esse dispositivo constitui um dos pilares da transparência ativa no Brasil, determinando que tais informações sejam disponibilizadas em local de fácil acesso e que atendam a requisitos mínimos previstos em seu §1º.

Assim, examina-se como o município atende às exigências legais quanto à amplitude, atualidade, organização e acessibilidade dos conteúdos publicados, considerando tanto os parâmetros normativos quanto às boas práticas de gestão da informação pública. Essa abordagem permite identificar não apenas a conformidade formal, mas também a analisar a forma de disponibilização das informações.

Quadro 1: Análise do Portal da Transparência de Fortaleza - CE, com base na LAI (art. 8º)

CRITÉRIO	RESULTADO
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	Atende parcialmente, já que as informações apresentadas foram localizadas de forma fragmentada em páginas diferentes.
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	As informações sobre transferências federais e transferências estaduais são disponibilizadas no Portal da Transparência.

III - registros das despesas;	As informações sobre as despesas realizadas foram localizadas no Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza.
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	O Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza apresenta as informações acerca dos processos licitatórios, com detalhes dos respectivos contratos, porém não foram localizados os documentos dos contratos, no atual portal, portanto a Prefeitura de Fortaleza atende de forma parcial.
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;	A Prefeitura de Fortaleza disponibiliza a avaliação do Plano Plurianual (PPA) e a Programação Financeira e Cronograma de Desembolso, entretanto não foram identificadas informações necessárias para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	É disponibilizado no Portal da Transparência a opção “Perguntas frequentes”, que contempla o que determina a LAI.

Fonte: elaboração própria com base na LAI e nos achados do Portal da Transparência do Município de Fortaleza

No que se refere ao registro das competências e estrutura organizacional, bem como endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, a análise se deu pelo acesso ao site³ da Prefeitura de Fortaleza e verificou-se que na opção “Institucional” apresentam-se as competências, endereços e telefones dos órgãos, porém não foi possível localizar, na mesma página, a competência da Secretaria Municipal de Governo da Prefeitura de Fortaleza. Por sua vez, acessando as informações da Administração Indireta, disponibilizadas na mesma página, não foi possível identificar as competências da Agência de Desenvolvimento da Economia do Mar de Fortaleza – Ademfor.

Por seu turno, analisou-se também as informações das Coordenadorias Especiais e não foi possível localizar, dentro da estrutura organizacional, informações acerca dos gestores e responsáveis por esses órgãos. Além disso, não

³ (<https://www.fortaleza.ce.gov.br>)

são apresentadas nenhuma informação sobre a Coordenadoria Especial de Governança das Regionais – CEGOR e sobre a Coordenadoria Especial das Relações Internacionais e Interinstitucionais – COERI. Por fim, analisou-se que não são disponibilizados, nesta página, os horários de atendimento de nenhum dos órgãos e entidades.

Ademais, atentou-se que no Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza⁴ é disponibilizado o horário de funcionamento dos órgãos e a relação dos atuais gestores, por meio da opção “Informações” e em seguida “Órgãos e endereços”. Contudo, nessa página não foi possível localizar as competências dos referidos órgãos e entidades, o que obriga o cidadão a realizar a consulta de forma parcial e em mais de um local. Além disso, nessa seção do Portal da Transparência, não são apresentadas coordenadorias especiais, como por exemplo a Coordenadoria Especial de Pessoa com Deficiência de Fortaleza, e demais coordenadorias que estão contempladas na página “Institucional” do site da Prefeitura de Fortaleza.

Além disso, verificou-se que na opção “Órgãos, Entidades e Coordenadorias”, disponível no Portal da Transparência, são apresentadas as seguintes informações: organograma geral da Prefeitura Municipal de Fortaleza; legislação municipal de Fortaleza; órgãos, entidades e coordenadorias; estruturas organizacionais; competências (regulamentos); principais programas, projetos e ações; concursos e seleções e redes sociais. Entretanto, observou-se que algumas informações não estão atualizadas, como, por exemplo, ao acessar o organograma geral, disponível no site⁵ da prefeitura, são apresentadas 5 (cinco) Coordenadorias Especiais, enquanto na página “Institucional”, do site da Prefeitura de Fortaleza, são apresentadas 6 (seis) Coordenadorias Especiais. Já em relação à Administração Direta, a informação apresentada no organograma geral não contempla a Secretaria Municipal da Mulher – SEMULHER, a Secretaria Municipal da Proteção Animal – SMPA e a Secretaria Municipal de Relações Comunitárias – SERC, apresentadas na página “Institucional”, do site da Prefeitura de Fortaleza.

Nesse mesmo sentido, não foi possível constatar no item “Competências

⁴ (<https://portaltransparencia.fortaleza.ce.gov.br>)

⁵

https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/redes_corporativas/moderniza%C3%A7%C3%A3o/ORGANOGRAMA/Organograma_PMF_2024.pdf

(Regulamentos)”, disponível na página “Órgãos, Entidades e Coordenadorias”, do Portal da Transparência, as competências da Secretaria Municipal de Relações Comunitárias – SERC, comprovando, assim, a necessidade de uma atualização permanente das páginas institucionais da Prefeitura de Fortaleza.

Dessa forma, constatou-se que a Prefeitura de Fortaleza atende de forma parcial ao disposto no inciso I, do artigo 8º da LAI.

Sobre os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, constatou-se que a Prefeitura de Fortaleza atende ao disposto no inciso II, do artigo 8º da LAI, pois verificou-se no Portal da Transparência que existe a opção “Receitas”, onde são divulgadas as informações relativas às transferências federais e transferências estaduais, contendo a descrição da receita, valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual - LOA em reais, valor mensal arrecadado em reais e o valor acumulado em reais.

No que se refere aos registros das despesas, inciso III, do artigo 8º da LAI, constatou-se que são apresentadas as despesas realizadas, especificadas por: despesas detalhadas, despesas totais por grupo, despesas totais por órgão, despesas totais por função de governo, despesas por programa e acompanhamento da execução orçamentária, logo, as informações apresentadas atendem ao critério legal.

A LAI também aborda a exigência, no inciso IV, do artigo 8º da LAI, de disponibilização das informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados. Na análise em tela, verificou-se que, no Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza, apresenta a opção “Licitações”, onde são demonstradas as informações concernentes aos procedimentos licitatórios realizados, sendo possível visualizar o objeto do contrato, modalidade da licitação, órgão contratante, data da abertura, fonte e link para mais detalhes. Por meio da opção “mais detalhes”, encontraram-se também os instrumentos convocatórios, anexos, quando existentes, avisos, com link para o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, e atas licitatórias. Porém, não foi possível identificar qual o significado ou intenção do campo “Fonte”, apresentado na página, uma vez que a maior parte das licitações demonstradas apresenta nesse campo apenas a informação “Novo”.

Por sua vez, acessou-se a opção “Contratos”, disponível também no Portal da Transparência, tendo-se acesso às informações: número do contrato, nº contrato da

instituição, contratado, objeto do contrato, contratante e valor do contrato. Entretanto, não foi possível ter acesso aos arquivos dos contratos celebrados, já que, ao clicar no link disponível em cada número de contrato, na nova janela aberta, não foram apresentados os documentos na íntegra e seus respectivos aditivos, quando existentes.

Verificou-se que só é possível ter acesso aos documentos dos contratos celebrados após, na página do Portal da Transparência, clicar na opção “Portal Antigo”, em seguida “Contratos” e realizar a busca desejada utilizando os filtros: exercício, órgão, contratado, objeto, nº do contrato no Sistema GRPFORFC e nº do contrato da Instituição. Assim, nota-se que as informações e documentos acerca dos contratos, disponibilizados no Portal da Transparência, não estão atualizados e sincronizados no atual Portal da Transparência.

Além disso, constatou-se que as informações sobre os procedimentos licitatórios e os seus consequentes contratos, quando há homologação e respectiva contratação, são disponibilizados em páginas separadas, dificultando, assim, a consulta de informações por parte do cidadão, que precisa consultar a licitação em uma página e as informações dos contratos celebrados em outra.

Logo, a Prefeitura de Fortaleza atende de forma parcial ao estabelecido no inciso IV, do artigo 8º da LAI.

Sobre a disponibilização de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, inciso V, do artigo 8º da LAI, verificou-se que a Prefeitura de Fortaleza disponibiliza no seu Portal da Transparência, por meio da opção “Planej. e Monit.”, a avaliação do Plano Plurianual (PPA) e a Programação Financeira e Cronograma de Desembolso.

Relativo ao acompanhamento de obras, apurou-se que no Portal da Transparência, na opção “Informações de Obras”, são apresentados os dados relativos à contratação das empresas responsáveis, data de início, previsão de conclusão, valor total e valor pago. Entretanto, não foi possível obter informações sobre o nível de andamento de cada obra ou o que já foi de fato realizado em cada obra e reforma, que possam justificar os valores pagos.

Por sua vez, em relação ao acompanhamento de programas, ações e projetos, mesmo contendo o item “Principais programas, projetos e ações”, disponível na página “Órgãos, Entidades e Coordenadorias”, do Portal da Transparência, constatou-se que não foi possível localizar na página da Prefeitura

de Fortaleza, tampouco no seu Portal da Transparência, informações que demonstrem o referido acompanhamento das ações e entregas, comparando-as com o planejamento realizado ou plano de ação definido. Isso porque, na página “Principais programas, projetos e ações”, são apresentados apenas os sites institucionais dos principais órgãos que compõem a Administração Direta da Prefeitura de Fortaleza, dificultando, assim, por parte da sociedade, o monitoramento dos planos de governo, projetos e ações estabelecidos pela Prefeitura de Fortaleza.

Por isso, as informações apresentadas no site da Prefeitura de Fortaleza e no seu Portal da Transparência atendem de forma incipiente ao estabelecido no inciso V, do artigo 8º da LAI.

A LAI determina, em seu inciso VI, do artigo 8º da LAI, que haja a disponibilização de respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, assim, constatou-se que no final da página no Portal da Transparência e na opção “Informações”, disponível na parte superior da página, e em seguida “Perguntas frequentes”, é disponibilizada uma página contendo diversas perguntas e respostas que podem guiar o cidadão nas suas principais dúvidas acerca dos serviços prestados pela Prefeitura de Fortaleza. Dessa forma, essa página disponível no Portal da Transparência atende ao disposto no inciso VI, do artigo 8º da LAI.

Ademais, também foram analisadas as determinações contidas no § 3º, do artigo 8º da LAI, tendo como resultados os seguintes achados:

Quanto à disponibilização de ferramenta de pesquisa de conteúdo, constatou-se que a Prefeitura de Fortaleza disponibiliza, na página principal do seu site, ferramenta para tal finalidade, sendo possível realizar pesquisas em todo o seu site a partir de palavras chaves.

Já no tocante à possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, verificou-se que a Prefeitura de Fortaleza atende a essa exigência, uma vez que o seu Portal da Transparência permite o download de relatórios nos formatos CSV, XLS e PDF.

Em relação à disponibilização de acesso automatizado por sistemas externo em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, e sobre a divulgação dos detalhes dos formatos utilizados para a estruturação da informação, comprovou-se que a Prefeitura de Fortaleza atende a esse quesito, já que

disponibiliza uma página com dados abertos⁶ com disponibilização de informações em formatos não proprietário e estruturado, ou seja, que possibilitam seu uso irrestrito e automatizado por meio da Web, por exemplo os formatos Javascript Object Notation (JSON) e Extensible Markup Language (XML), e divulga nessa página, em cada conjunto de dados, os tipos de formatos utilizados.

Por sua vez, em relação à manutenção de informações atualizadas, verificou-se que em alguns momentos a Prefeitura de Fortaleza não atende de forma satisfatória esse quesito, por exemplo: os dados disponibilizados, na página de dados abertos de Fortaleza, a respeito da rede de abastecimento de água de Fortaleza, constam relatórios apenas dos anos 2019, 2023 e 2025, e sobre a rede de esgotamento sanitário da cidade de Fortaleza, possui relatórios dos anos 2021, 2024 e 2025. Outro exemplo nesse ponto diz respeito aos dados do resultado das licitações da Prefeitura de Fortaleza, uma vez que o título da página⁷ indica que as informações estão disponíveis no período de abril a agosto de 2025, enquanto no corpo da página informa que o período disponível é de janeiro a março de 2025, gerando uma divergência nas informações e falta de clareza para o cidadão que deseja consultar os dados.

Ademais, comprovou-se que o Portal da Transparência disponibiliza a opção “Fale Conosco”, o qual permite ao cidadão o envio de mensagem de até 2000 (dois mil) caracteres. Além disso, a página orienta sobre o envio de sugestão, elogio, reclamação e denúncia por meio do site da Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza.

Por fim, em relação à garantia da acessibilidade, constatou-se que a Prefeitura de Fortaleza atende esse item de forma regular, considerando que na sua página principal possui acesso à ferramenta VLibras, que possibilita a tradução do conteúdo para Libras, além de permitir a mudança do contraste da página e ajuste no tamanho da fonte. Outrossim, o Portal da Transparência, na opção “Acessibilidade”, apresenta orientação de padrões de atalhos em diferentes navegadores, a fim de facilitar a navegação. Entretanto, não foi possível localizar ferramentas apropriadas para deficientes visuais, como por exemplo leitor de tela.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁶ <https://dados.fortaleza.ce.gov.br/>

⁷ <https://dados.fortaleza.ce.gov.br/dataset/resultados04a082025>

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, no município de Fortaleza–CE, com ênfase na conformidade às determinações previstas no artigo 8º da legislação. Para isso, foram definidos objetivos específicos relacionados à investigação da conformidade com os critérios legais, à identificação dos desafios e limitações existentes e à proposição de recomendações que contribuam para o aprimoramento da transparência ativa no âmbito municipal.

A análise demonstrou que a Prefeitura de Fortaleza apresenta avanços importantes no que se refere à transparência ativa, especialmente no tocante à divulgação de transferências financeiras (Critério II), despesas públicas (Critério III) e perguntas frequentes (Critério VI), dimensões em que o município atende plenamente às exigências legais. Nessas áreas, observou-se que há organização, padronização e facilidade de acesso às informações essenciais.

Entretanto, os resultados desta pesquisa revelam também fragilidades significativas, principalmente relacionadas à atualização das informações institucionais, à integração entre páginas, à disponibilização completa de documentos oficiais e ao acompanhamento de programas, ações e obras. No Critério I, por exemplo, verificou-se ausência de competências de órgãos específicos, inexistência de horários de atendimento e inconsistências entre as páginas do site institucional e o Portal da Transparência. No Critério IV, notou-se que os contratos não estão integralmente disponíveis no atual Portal da Transparência, sendo necessário acessar o portal antigo, o que compromete a usabilidade e a efetividade da transparência. Já no Critério V, constatou-se que, embora haja divulgação de informações orçamentárias e dados gerais de obras, faltam mecanismos claros e atualizados de monitoramento das obras e reformas em andamento, dificultando o controle social quanto à execução das políticas públicas.

Essas lacunas revelam que o município de Fortaleza atende de maneira parcial ou incipiente parte importante das determinações legais, especialmente aquelas relacionadas à completude, clareza, atualização e centralização das informações. Tais aspectos comprometem não apenas a transparência ativa, mas também a efetividade do acesso à informação como instrumento de fiscalização e participação cidadã, especialmente no acompanhamento por parte da sociedade de programas, ações e projetos.

Dessa forma, conclui-se que a Prefeitura de Fortaleza apresenta um nível intermediário de conformidade com a Lei de Acesso à Informação, embora cumpra integralmente alguns critérios, ainda necessita melhorar processos de atualização, padronização e integração das informações entre os sistemas utilizados. A consolidação da transparência pública no município demanda, portanto, ações contínuas de melhoria tecnológica, revisão dos fluxos internos de disponibilização de dados e fortalecimento da cultura institucional de transparência.

Assim, recomenda-se uma cuidadosa revisão das informações divulgadas, para que se proceda com uma atualização das informações necessárias que estão desencontradas e divergentes, a fim de uma posterior manutenção dos dados e constante revisão. Indica-se que a Prefeitura de Fortaleza integre as suas páginas institucionais e os seus Portais da Transparência (portal atual e antigo), uma vez que a melhoria de performance e de layout nas suas páginas não pode deixar de considerar a revisão de páginas antigas que ainda continuam ativas da Internet. Além disso, é relevante que o ente municipal disponibilize em seu site e no seu Portal da Transparência informações claras acerca do andamento de obras, de reformas e acerca do acompanhamento de programas, projetos e ações, visto que o controle social do plano de governo apresentado pelos gestores em período de campanha eleitoral é ponto importante no fortalecimento da democracia e na credibilidade na política por parte do cidadão. Por fim, recomenda-se também a adoção de ferramentas de acessibilidade para deficientes visuais, como por exemplo leitor de tela

O estudo apresentou limitações decorrentes do recorte temporal e da dependência de dados disponíveis on-line, sujeitos a alterações constantes. As análises apresentadas ocorreram a partir de sítios eletrônicos, o que, considerando a rápida possibilidade de atualização por meio da Internet, pode deixar os dados apresentados nesta pesquisa desatualizados. Além disso, a pesquisa utilizou variáveis específicas, não abrangendo outros fatores socioeconômicos e demográficos que poderiam influenciar os indicadores analisados. Diante disso, estudos futuros podem ampliar o escopo geográfico, incluir novos indicadores e utilizar métodos estatísticos mais robustos. Pesquisas complementares também podem explorar abordagens qualitativas, investigando percepções locais e fatores contextuais que ajudem a aprofundar a compreensão dos fenômenos observados.

Por fim, esta pesquisa contribui para o monitoramento da implementação da

LAI no âmbito municipal e reforça a importância de avaliações periódicas como forma de orientar ajustes, aprimorar a gestão pública e garantir o pleno acesso da sociedade às informações governamentais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Bruno Marques; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da; SOUSA, Thanderson Pereira de. **A era eletrônica da administração pública federal: desafios e evolução no cenário brasileiro**. Revista Vianna Sapiens, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 19, 2017. DOI: 10.31994/rvs.v8i2.245.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública–FCGP, Belo Horizonte, ano, v. 12, p. 9-15, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 1988.

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 8112, 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**. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de novembro 2011.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. N. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. ISBN: 978-85-352-3225-7.

FERREIRA, Heraldo Simões. **Desmitificando a metodologia da pesquisa**. Fortaleza: INESP, 2024.

FORTE, Elaina Cavalcante. **Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 18, n. 2, p. 429-456, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo:

Editora Atlas, 2002.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2010. ISBN: 978-85-7626-404-0

MESSA, Ana Flávia. **O Princípio da Transparência na Administração Pública Brasileira**. 2017. 591f. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2001.

MOHN, Paulo Fernando. **A repartição de competências na constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira**. Brasília: Revista da AGU, 2014.

PAES, Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios**. Revista do Serviço Público, Brasília, 2011.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. **Direitos fundamentais na Constituição de 88**. Themis Revista da Esmec, v. 1, n. 2, p. 109 - 123, 1998.

RODRIGUES, J. G. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, v. 266, p. 89, 2014.

SILVA, Diely de Castro. **Transparência e controle social: um estudo comparativo entre as prefeituras dos municípios da região metropolitana do Cariri do Estado do Ceará**. Repositório da Universidade Federal do Ceará, 2013.

SILVA, Jhonata Lourenço da. **Transparência e acesso à informação pública: um estudo de caso sobre o portal oficial da prefeitura de Barreira-Ceará**. Repositório da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2024.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 105–121, 2005.

TABORDA, Maren Guimaraes. **O princípio da publicidade e a participação na administração pública**. 2006. Tese (Doutoramento em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo:

Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.