



**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI 12.349/10:
UM ESTUDO DE CASO DA ADEQUAÇÃO DOS SITES DAS PREFEITURAS
MUNICIPAIS DA QUARTA COLÔNIA/RS ÀS NOVAS LEGISLAÇÕES**

*ACCESS TO PUBLIC INFORMATION LAW AND LAW Nº 12.349/10:
CASE STUDY OF WEBSITES FROM TOWNS OF THE FOURTH COLONY/RS
IN ORDER TO VERIFY THEIR ADEQUACY TO NEW LEGISLATIONS*

Rafael Santos de Oliveira

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2010), na área de concentração em relações internacionais, com período de realização de estágio de doutorado (doutorado-sanduíche) com bolsa da capes na Università Degli Studi Di Padova - Itália (fev-jun 2009). Professor adjunto II no Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em regime de dedicação exclusiva e no programa de pós-graduação em direito da UFSM (mestrado).

Márcia Samuel Kessler

Graduada em Direito e Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Maria. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Bolsista Capes.

Resumo

O presente texto analisa o quanto as informações divulgadas sobre licitações nos sites das Prefeituras Municipais da Quarta Colônia/RS estão adequadas em relação à Lei de Acesso a Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e à Lei nº 12.349/10, de 15 de dezembro de 2010. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo. Os dados apresentados foram colhidos por meio de observação direta dos sites mantidos pelos Executivos Municipais das cidades escolhidas como foco da pesquisa, entre os dias 27 de maio de 2013 e 30 de junho de 2013. Foram também analisados os editais licitatórios na modalidade de pregão eletrônico, com previsão de dotação orçamentária em materiais de consumo. A escolha desse período, a partir de 27 de maio de 2013, se deveu à exigência legal do art. 73-B da LC 101/00, alterado pela LC 131/09, que estabeleceu o prazo de quatro anos (contados desde 2009) para que os municípios com menos de 50 mil habitantes se adequassem à legislação e permitissem acesso de determinados dados a qualquer pessoa física. Realizou-se a análise dos sites das nove prefeituras municipais e, do

material analisado, nenhuma atendeu totalmente às especificações previstas no “Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais”, publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2013. A partir dos dados analisados, identificou-se ainda alguns critérios que poderiam ser incluídos, tendo-se por base fortalecer a transparência, bem como promover aspectos da sustentabilidade.

Palavras-chave: Lei de acesso à informação; Direitos Fundamentais; Cidadania

Abstract

This paper aims to examine the adequacy of the section of licitation on the websites of the municipalities of the Fourth Colony, in the state of Rio Grande do Sul, Brazil, due to the Law of Access to Public Information n°. 12,527, of November 18, 2011 and Act n°. 12,349, of December 15, 2010. Data were collected through direct observation of the websites maintained by the Municipalities of the towns chosen as the focus of this research, during the period that goes from 27 May 2013 until 31 June 2013. It was used the deductive method of approach, being analyzed electronic open tenders, checking specifically the budget allocation of consumables. The period chosen was due to the legal requirement of the Complementary Law n°101 (section 73-B), amended by CL n° 131, which established the period of four years (counting from 2009) for adequacy of municipalities with less than 50,000 inhabitants (same case faced by the municipalities studied) to allow access to licitatory information to any Brazilian citizen. It was developed an analysis on the websites of the nine municipalities and none of them fully respond to the specifications provided by the "Guide to create the Section of Access to Information on the websites of the agencies and state and local entities," published by the Union General Controller, in 2013. From the data analyzed, we identified some criteria that could be added, aiming to increase transparency and to promote sustainability aspects.

Keywords: Access to Public Information Law; Fundamental Rights; Citizenship.

INTRODUÇÃO

A licitação é um assunto de grande importância na esfera da Administração Pública, pois surge como um procedimento administrativo que busca selecionar da forma mais vantajosa a contratação de um prestador de bens ou serviços pelo Poder Público. Conforme a Constituição Brasileira, ao formular a licitação, o administrador público deve atentar aos princípios da: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; bem como da proibição administrativa, da vinculação do procedimento convocatório, entre outros previstos na Lei nº 8.666/93 (REMÉDIO, 2012).

A partir do princípio da legalidade, previsto no art. 3º da Lei 8.666/93 (conhecida como Lei das Licitações), verifica-se uma máxima a ser observada pela Administração Pública brasileira: a de que só cabe à Administração fazer aquilo que a lei determina. Por essa razão, observa-se a importância da previsão normativa para os procedimentos licitatórios, como forma de guiar o administrador público no exercício de

seus deveres.

Muitas das alterações percebidas em âmbito social possuem reflexo no âmbito normativo. Por essa razão, identifica-se uma gradual adaptação dos instrumentos legais na tentativa de promover melhorias que auxiliem o Poder Público a se adaptar às mudanças que vêm acontecendo na sociedade. Para atingir objetivos de uma governança mais transparente e eficaz, percebe-se a inserção das tecnologias de informação e comunicação (TICs), com uma maior modernização dos instrumentos de licitação e uma maior atribuição de relevância à preservação ambiental.

O direito à informação, conforme afirma Nunes Júnior (1997), consiste no direito de informar (por meio da veiculação de informações), o direito de se informar (possibilitar ao cidadão a busca das informações desejadas) e o direito de ser informado (mantendo-se informado de forma plena e correta em relação às atividades do Poder Público). Dessa forma, a legislação vem evoluindo no sentido de facilitar o acesso à informação, garantindo também a proteção do direito fundamental à informação.

Desde a última década, vem ocorrendo o imbricamento entre as novas tecnologias de informação e o processo licitatório. Observa-se que a modalidade de licitação denominada pregão¹, disciplinada pela Lei nº 10.520/02, é criada nas formas presencial (regulada pelo Decreto 3.555/00) e eletrônica (regulada pelo Decreto 5.450/05). Por meio do leilão eletrônico², o Poder Público favorece a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns³, utilizando-se dos recursos de tecnologia da informação para promover um processo licitatório mais célere e eficaz.

Além das alterações que permitem uma maior inclusão das novas tecnologias de informação, pode-se perceber uma crescente preocupação do Poder Público com o viés da sustentabilidade. Recentemente, por meio da aprovação da Lei nº 12.349/10⁴, houve uma significativa alteração legislativa no sentido de prever a necessidade de promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Com essa mudança, a Administração Pública Federal passou a atribuir relevância aos critérios e práticas de sustentabilidade em suas contratações, devendo defini-los nos instrumentos convocatórios dos processos licitatórios.

Mantendo essa postura de uma maior interação entre as TICs e o direito à informação, foi promulgada a Lei nº 12.527/11, como forma de promoção do direito dos cidadãos ao acesso às informações relativas à Administração Pública. Essa recente legislação busca garantir no âmbito dos três poderes, inclusive nas esferas municipais, estaduais e federais, a observância das seguintes diretrizes:

I - observância da **publicidade** como preceito geral e do sigilo como

¹ As licitações realizadas no Brasil seguem a Lei 8.666/93 – Lei de Licitações. Estão previstos no art. 22 da Lei de Licitações as seguintes modalidades: I- concorrência; II- tomada de preços; III- convite; IV- concurso; V- leilão.

² Conforme previsto no art. 2º, §1º da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002).

³ São considerados bem e serviços comuns aqueles cujo padrão de desempenho e qualidade possa ser objetivamente definido pelo edital, mediante especificações usuais do mercado (NASCIMENTO, 2007).

⁴ Dentre outras alterações promovidas na redação do art. 3º caput da Lei nº 8666/93, verificou-se a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, regulamentado pelo Decreto nº 7.746/12.

exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela **tecnologia da informação**;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de **transparência** na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011, grifos nossos)

Observa-se, portanto, a partir de uma visão mais ampla das recentes alterações legislativas promovidas na Administração Pública Federal, que é cada vez mais evidente a relação estabelecida entre TICs, sustentabilidade e poder público. Por essa razão, se faz importante responder ao seguinte questionamento: qual a adequação das informações sobre as licitações divulgadas nos *sites* das Prefeituras Municipais da Quarta Colônia, no estado do Rio Grande do Sul, em relação à Lei de Acesso a Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e a Lei nº 12.349/10, de 15 de dezembro de 2010?

Para isso, se terá por objetivo no decorrer deste artigo demonstrar o impacto prático desse arcabouço legislativo, por meio do método de estudo de caso, realizando-se a análise da seção de “Lei de Acesso”, mais especificamente na subseção de “Licitações” dos *sites* das prefeituras municipais dos municípios que compõem a Quarta Colônia de imigração italiana do Rio Grande do Sul⁵, no período entre 27 de maio de 2013 e 30 de junho de 2013⁶. Essa microrregião localiza-se na região central do estado do Rio Grande do Sul, sendo composta por 9 municípios, sendo eles: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, São João do Polêsine, Restinga Sêca e Silveira Martins (COLUSSO; BEVILACQUA; RORATO, 2010).

Para cumprir esse objetivo, se buscará inicialmente demonstrar como a *internet* tem permitido maior efetividade do exercício da cidadania. Na seção posterior, serão apresentados aspectos da Lei de Acesso à Informação e a sua implementação nos municípios da Quarta Colônia, havendo como referência o “Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais”⁷, elaborado pela Controladoria-Geral da União. Por fim, serão traçadas algumas críticas aos requisitos propostos no material supramencionado, buscando-se sugerir aprimoramentos que se consideram necessários.

⁵ A fim de facilitar a denominação, no decorrer do artigo será adotada a forma mais simplificada do nome, conhecida na região tão somente como “Quarta Colônia”.

⁶ A escolha desse período, a partir de 27 de maio de 2013, se deveu à exigência legal do art. 73-B da LC 101/00, alterado pela LC 131/09, que estabeleceu o prazo de quatro anos (contados desde 2009) para que os municípios com menos de 50 mil habitantes se adequassem à legislação e permitissem acesso de determinados dados a qualquer pessoa física (conforme art. 48, II e III e 48-A da LC 101/00).

⁷ Buscando-se evitar a repetição constante do título extenso do guia, doravante será referido somente como “Guia”.

1. A ASCENSÃO DA INTERNET COMO INSTRUMENTO PARA UMA MAIOR EFETIVIDADE NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO BRASIL

Segundo o jurista e filósofo espanhol Pérez Luño (2004), as novas tecnologias geram repercussões sociopolíticas, havendo uma profunda interconexão entre os processos tecnológicos, políticos, jurídicos, econômicos e sociais. Face a essa nova realidade, de crescente avanço das tecnologias de informação, percebe-se que as repercussões dos impactos gerados na forma de viver dos indivíduos provocam mudanças sociais e a necessidade de adequações normativas e conceituais.

A industrialização trouxe não somente o contato com as novas tecnologias da informação e mudanças sociais, mas também provocou mudanças na esfera ambiental. Desde o ano de 1970, observou-se em âmbito internacional uma crescente preocupação dos Estados-Nação em relação aos efeitos da degradação ambiental. A partir de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, houve o primeiro passo para o reconhecimento do meio ambiente como um direito fundamental a ser protegido pelo Estado (ARAUJO; TYBUSCH; ARAÚJO, 2013).

Em meio a uma sociedade em rede, preocupada com a preservação do meio ambiente, o sociólogo espanhol Castells (2008, p.401) afirma que “O Estado-Nação, responsável por definir o domínio, os procedimentos e o objeto da cidadania, perdeu boa parte de sua soberania, abalada pela dinâmica dos fluxos globais e das redes de riqueza, informação e poder transorganizacionais”. Dessa forma, o autor identifica uma insatisfação política, a qual se reflete na crise do tradicional sistema partidário e na volatilidade do eleitorado em todo o mundo (CASTELLS, 2008).

Essa crise do sistema partidário é resultante da forma como se dá o exercício do direito ao voto pela população. Para alguns autores, essa possibilidade de utilização do direito ao voto é sintetizada por meio da cidadania. Entretanto, há discordâncias acerca desse posicionamento, criticando o entendimento de que cidadania reduza-se, por exemplo, aos cidadãos atendendo à convocação feita em horário nobre da televisão pelo Ministro do Superior Tribunal Eleitoral, durante as eleições, para que participem das votações (FABRIZ, 2006).

O jurista brasileiro Fabriz (2006) alerta que o termo “cidadania” vem sendo utilizado em diversos contextos e tem sido reapropriado com diferentes sentidos. Concorda-se com a afirmação do autor, tendo-se em vista a dificuldade de se obter consensos quando se trata de definir conceitualmente o tema⁸. Nesse sentido, busca-se esclarecer que o termo “cidadania” neste texto possui a seguinte definição:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social (DALLARI, 1998, p.14).

⁸ Nesse sentido, pode-se verificar que cada autor possui uma conceituação distinta. Dentre eles, Marshall (1998 apud Pérez Luño 2004) entende a cidadania como a titularidade de direitos políticos, bem como direitos e garantias sociais, econômicas e culturais. Miranda (2005, p.205) entende ser a “(...) qualidade de ser cidadão” ou ainda, de “participação em Estado democrático”.

Ou seja, não se adotará aqui o entendimento de que a cidadania restringe-se a nascer em determinado território ou somente ao exercício do direito ao voto. O termo cidadania aqui é entendido por uma acepção mais ampla, sendo portanto considerado como a liberdade para uma participação ativa junto à sociedade e ao governo, com uma atitude cívica ativa.

Pérez Luño (2004, p.99) acredita que se "(...) constitui em um problema nodal extrair as máximas potencialidades do desenvolvimento das novas tecnologias para um reforçamento da condição cívica". Em meio à democracia, a sociedade reivindica o livre acesso e circulação das informações. Dessa forma, estabelecem-se formas de vigilância e participação cidadã dos bancos de dados públicos, demonstrando o emprego da informática como um novo instrumento de poder social. É por meio do aumento do acesso às TICs que se viabiliza a ascensão econômica, social e cultural da população, bem como se verifica um incremento à cidadania (SILVA; KURTZ, 2011).

A projeção da *internet* no âmbito jurídico-político permite ao autor visualizar duas formas distintas de cidadania: 1) a *cibercidadania*, que consiste no lado positivo de uma participação política, mais autêntica e baseada nos parâmetros tecnológicos; 2) a *ciudadania.com*, viés negativo, a qual pode ser utilizada como instrumento para manipulação de poderes públicos e privados (PÉREZ LUÑO, 2004).

Deve-se ter atenção ao fato de que, no momento em que aqui se debate acerca da possibilidade de um cidadão exercer a cidadania com um simples *click* do mouse, por meio de um *site* municipal, há diversos cidadãos brasileiros que sequer possuem acesso a água potável, luz e saneamento básico. Exercer uma *cibercidadania* é uma realidade para alguns, e não para todos. Nesse sentido, Pinheiro (2009) destaca projetos que buscam combater a exclusão digital no Brasil, por meio da educação e do acesso às máquinas.

Pelo exposto, observa-se que, com as mudanças sociais enfrentadas nos últimos anos, a sociedade e o próprio Direito vêm se adaptando. Novos conceitos são necessários para explicar as novas situações jurídicas. Em meio às novas necessidades sociais, que englobam o empoderamento da população por meio da *internet*, bem como a preocupação com a preservação do meio ambiente, surgem novas legislações em âmbito federal.

A democracia exige uma cidadania vigilante e ativa, que detenha um "ceticismo salutar", mediante a fiscalização das ações de seus representantes eleitos (BAQUERO; PRÁ, 2007, p.170). Por essa razão, a partir da próxima seção se buscará apresentar os resultados da análise da aplicação da recentemente promulgada Lei de Acesso à Informação nos *sites* das Prefeituras Municipais da Quarta Colônia.

2. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI DE INFORMAÇÃO NA SEÇÃO DE "LICITAÇÕES" NOS MUNICÍPIOS DA QUARTA COLÔNIA/RS

Inicialmente, antes da apresentação dos dados coletados e analisados, importa que se realize a justificativa da delimitação estabelecida para este artigo. A delimitação dos municípios da Quarta Colônia está relacionada com a organização destes pelo CONDESUS - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia, "(...) entidade que tem por objetivo a integração e a promoção do desenvolvimento regional, observando os princípios da sustentabilidade social, cultural e ambiental"(COLUSSO; BEVILACQUA; RORATO, 2010, p.49). Por essa razão, será realizada uma análise

microrregional do impacto das legislações federais anteriormente mencionadas na introdução.

A partir da recente alteração legislativa promovida pela promulgação da Lei de Acesso às Informações, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual 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, entre outras disposições, percebe-se que a Administração Pública teve que promover algumas adequações à sua forma de relacionamento com a população.

O acesso à informação relativa às licitações realizadas no âmbito da Administração Pública tem por base o art. 7º, VI combinado com o art. 8º, parágrafo primeiro, IV da Lei de Acesso a Informação. Conforme a previsão do art. 73-B da LC 101/00⁹, estabeleceu-se o prazo de quatro anos para que os *sites* dos municípios com menos de 50 mil habitantes atendessem à previsão normativa supramencionada.

No quadro a seguir, pode-se identificar que o número de habitantes nos municípios da Quarta Colônia, varia entre 2.156 a 16.722:

Município	Nº de hab. em 2010
Agudo	16.722
Dona Francisca	3.401
Faxinal do Soturno	6.672
Ivorá	2.156
Nova Palma	6.342
Pinhal Grande	4.471
São João do Polêsine	2.635
Restinga Sêca	15.849
Silveira Martins	2.442

Quadro 1- elaborado com base em dados de IBGE (2010)

Dessa forma, os municípios com até 50 mil habitantes (como é o caso dos municípios analisados), tinham o período entre 27 de maio de 2009 e 27 de maio de 2013 para se adaptarem às mudanças necessárias. Importante destacar que, segundo a previsão do art. 8º, parágrafo quarto da Lei de Acesso a Informações, municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na *internet*, sendo somente obrigatória a divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira.

Com o intuito de auxiliar os municípios nessa tarefa, a Controladoria-Geral da União publicou um Guia, o qual buscou estabelecer diretrizes de conteúdos mínimos obrigatórios a serem disponibilizados na seção sobre a Lei de Acesso à Informação nos *sites* eletrônicos institucionais.

O Guia disponibiliza os conteúdos mínimos a serem apresentados em diferentes subseções da seção de “Acesso à informação”, sendo elas: I- Institucional, II- Convênios, III- Despesas, IV- Licitações e contratos, V- Ações e programas, VI- Perguntas frequentes. Na subseção de “IV- Licitações e contratos” dos *sites* das prefeituras municipais, delimitou-se a análise dos editais convocatórios após 27 de

⁹ O art. 73-B da LC 101/00 foi alterado pela LC 131/09, a qual se deu em 27 de maio de 2009.

maio de 2013, na modalidade pregão eletrônico, dotação orçamentária “materiais de consumo”. Foram analisados os requisitos a seguir, previstos no Guia supramencionado:

- I - órgão superior;
- II - órgão subordinado ou entidade vinculada;
- III - número da licitação;
- IV - número do processo;
- V - modalidade da licitação;
- VI - objeto;
- VII - número de itens;
- VIII - data e hora da abertura;
- IX - local da abertura;
- X - cidade da abertura;
- XI - Unidade da Federação da abertura;
- XII - situação da licitação (aberta ou homologada);
- XIII - contato no órgão ou entidade responsável;
- XIV - atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade (BRASIL, 2013, p. 12).

Desses requisitos, entendeu-se não serem aplicáveis ao caso concreto a menção ao órgão superior à Prefeitura que publicizava o edital convocatório (item I), bem como ao órgão subordinado ou entidade vinculada (item II).

A partir da observação dos *sites* e a coleta de dados, foi elaborada a seguinte tabela:

Itens analisados	1	2	3	4	5	6	7	8	9	%T
I - órgão superior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
II - órgão subordinado ou entidade vinculada	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
III - número da licitação	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
IV - número do processo	-	-	x	-	-	-	x	-	-	22,2
V - modalidade da licitação	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
VI - objeto	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
VII - número de itens	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
VIII - data e hora da abertura	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
IX - local da abertura	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
X - cidade da abertura	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
XI - Unidade da Federação da abertura	x	x	x	x	-	x	x	x	-	77,7
XII - situação da licitação (aberta ou homologada)	-	x	-	-	-	-	x	-	-	22,2
XIII - contato no órgão ou entidade responsável	x	-	-	-	-	-	-	-	-	11,1
XIV - atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
%TP	75	75	75	66,6	0	66,6	83,3	66,6	0	

Quadro 1 - Critérios analisados nos *sites* das Prefeituras Municipais da Quarta Colônia.

Legenda do Quadro 1:

N/A= Não aplicável.

%T= Percentual Total de atendimento dos requisitos, por item.

%TP= Percentual Total de atendimento dos requisitos, por Prefeitura.

1= *site* da Prefeitura de Agudo

2= *site* da Prefeitura de Dona Francisca

3= *site* da Prefeitura de Faxinal do Soturno

4= *site* da Prefeitura de Ivorá

5= *site* da Prefeitura de Nova Palma

6= *site* da Prefeitura de Pinhal Grande

7= *site* da Prefeitura de São João do Polêsine

8= *site* da Prefeitura de Restinga Sêca

9= *site* da Prefeitura de Silveira Martins

Forma de atendimento das prefeituras à previsão do Guia da CGU

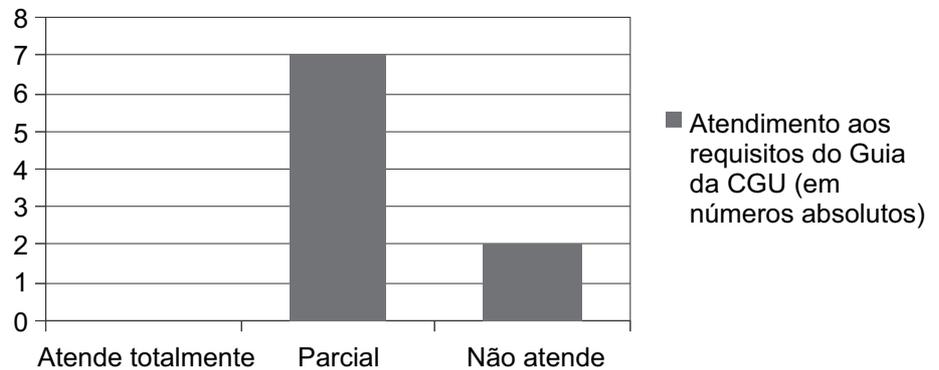


Gráfico 1- Atendimento aos requisitos do Guia da CGU pelas prefeituras (em n°s absolutos).

Conforme os dados disponíveis nos *sites*, durante o período analisado, observa-se que dois municípios ainda não dispõem das informações relativas às licitações e contratos realizados: Nova Palma e Silveira Martins. Os demais municípios, atendem parcialmente aos requisitos previstos no Guia.

Atendimento aos requisitos do guia da Controladoria-Geral da União (2013)

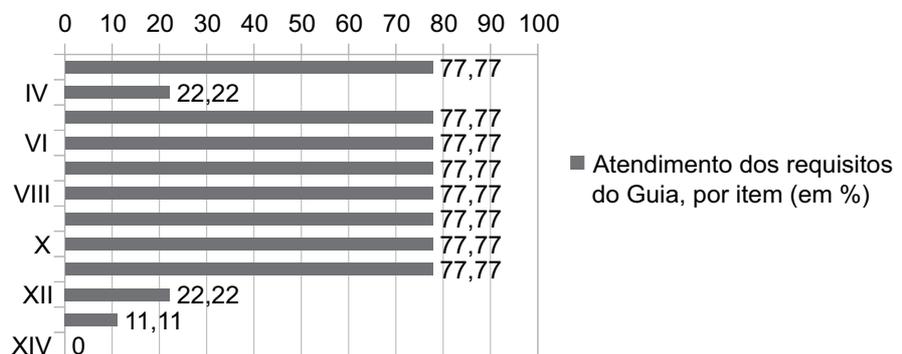


Gráfico 2 - Percentual de atendimento de cada um dos requisitos do Guia da CGU.

Além disso, os itens analisados menos atendidos nos *sites* dos municípios analisados foram: "IV - número do processo" (ausente em 77% dos municípios analisados), "XII- situação da licitação (aberta ou homologada)" (ausente em 77% dos municípios), "XIII - contato no órgão ou entidade responsável" (inexistente em 88,88% dos *sites*) e "XIV - atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade" (informação ausente em 100% dos *sites*).

Realizando-se uma análise crítica a respeito das omissões das prefeituras, observa-se que dentre as informações com maior índice de desatendimento do Guia, parece haver uma omissão das Prefeituras em relação aos itens XIII (contato no órgão) e XIV (atalho para solicitação *online* de informações). Ambos os requisitos têm por objetivo facilitar o contato do cidadão com a Administração Pública e facilitar o acesso às informações relativas à gestão pública, incentivando a transparência da Administração.

No momento em que as prefeituras se despreocupam em fornecer canais de acesso do cidadão por meio da *internet* com a Administração Pública municipal, verifica-se um subuso da potencialidade dessa ferramenta. A *internet* é um importante canal de comunicação direto com os contribuintes, evidenciando nessas situações o atendimento aos princípios da publicidade e da probidade administrativa. Nesse sentido, "É inegável que o formato digital promove maior visibilidade e que possibilita, indiretamente, maior transparência e controle da sociedade sobre aquilo que estará sendo feito pelo ente público" (PINHEIRO, 2009, p.217).

Além disso, outro requisito não atendido é o item "XII - situação da licitação (aberta ou homologada)", que evidencia o *status* das licitações realizadas. Ao se observar os *sites*, percebeu-se que a ausência dessa informação gera imprecisão quanto ao entendimento da finalização ou não da licitação, e quanto ao produto licitado e à empresa vencedora do certame. Com isso, há uma falha quanto à transparência dos processos licitatórios realizados, o que conflita com a tendência dos governos de utilizar do *e-government* como um modelo de governança que emprega as TICs, como forma de promover abertura e transparência (GOUVEIA, 2004, p.89-90).

Dessa forma, acredita-se que mesmo quando as prefeituras não têm a obrigação legal direta de disponibilizarem as informações previstas no Guia da Controladoria-Geral da União, elas devem fazê-lo como forma de permitir uma maior participação cidadã de sua população. É por meio do acesso à informação que se conferirá uma maior fiscalização e credibilidade nos serviços públicos prestados.

Mediante a análise dos *sites* foi possível perceber que mesmo por meio da disponibilização de todas as informações previstas no Guia mencionado anteriormente, há ainda determinados aspectos de uma licitação que não possuem a obrigatoriedade de divulgação, mas que se apresentam importantes para o conhecimento da população. A próxima seção será dedicada a uma maior reflexão acerca dos itens analisados, buscando-se sugerir alterações e/ou melhorias.

3. ANÁLISE CRÍTICA DOS REQUISITOS ANALISADOS

Realizando-se uma análise comparativa entre os requisitos analisados a partir do Guia divulgado pela Contradoria-Geral da União e os requisitos legislativos previstos para a realização de pregões eletrônicos, verifica-se que há determinados aspectos que ainda podem ser aprimorados.

O conteúdo mínimo de um instrumento convocatório ou edital de um leilão encontra-se previsto nos arts. 3º, I, II e III e art. 4º, III da Lei nº 10.520/02 – conhecida como Lei do Pregão. Aplicam-se ainda, subsidiariamente as previsões do art. 40 da Lei nº 8.666/93, bem como é necessária a divulgação na *internet* de quaisquer pregões eletrônicos, independente do valor licitado, segundo previsão legal¹⁰ (NASCIMENTO, 2007).

Conforme o art. 3º supramencionado:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, *as exigências de habilitação*, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos *prazos para fornecimento*;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a *justificativa* das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o *orçamento*, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados (BRASIL, 2002, grifos nossos).

Realizando-se uma análise comparativa da legislação mencionada, a qual regula a fase preparatória e a fase externa do leilão eletrônico, em relação às normas previstas no Guia, observa-se que as informações a serem disponibilizadas aos cidadãos se apresentam bastante simplificadas.

Presume-se que talvez a Controladoria-Geral da União imagine que a disponibilização de um número maior de informações poderia inviabilizar constantes atualizações dos dados pelas prefeituras, bem como aumentar custos e/ou torná-las mais demoradas. Ou ainda, talvez tenha privilegiado a diminuição de informações, a fim de facilitar a compreensão pela população em geral. Ocorre é que, seja qual for das alternativas escolhidas, há aspectos que poderiam ser melhor explorados na seção de "Licitações" dos *sites* dessas prefeituras municipais.

Acredita-se que o rol de requisitos básicos poderia ser expandido para abranger as "exigências de habilitação", "prazos para o fornecimento", "justificativa" e "orçamento". Talvez, dentre os requisitos já determinados pela Controladoria-Geral da União, alguns pudessem ser retirados¹¹, a fim de evitar que o acesso à informação se

¹⁰ Art. 17 do Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2005).

¹¹ Acredita-se que a exigência da previsão de "número do processo" poderia ser suprimida. Em relação à exigência de "atalho para solicitação da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais", sua exigência poderia ser substituída por meio da divulgação de "contato no órgão ou entidade responsável", o que atenderia ao objetivo pretendido. De toda forma, além disso, percebe-se a importância de que as prefeituras disponibilizem outros canais de acesso (como, por exemplo, *chats* e perfis em redes sociais) que possam facilitar a comunicação e a transparência de forma mais ágil e eficaz ao cidadão.

transforme em um volume de dados inquantificáveis e sem sentido, meramente para atendimento da exigência legal.

A divulgação das exigências de habilitação como um requisito básico é importante porque os *sites* das prefeituras servem como instrumento para publicização das licitações em aberto, as quais, se bem divulgadas, podem ser vantajosas para o Poder Público - facilitando o acesso a produtos e serviços com mais qualidade e melhor preço. Dessa forma, mais empresas poderiam oferecer seus produtos e serviços, aumentando a concorrência entre os interessados.

Além disso, deve-se salientar que a promoção da concorrência nas licitações públicas é salutar, tendo em vista a possibilidade do Poder Público exercer seu papel de regulação dos modos de produção, servindo como indutor e assumindo o função de consumidor sustentável (BLIACHERIS, 2011). Apesar de ainda não terem sido estabelecidos claramente os critérios de sustentabilidade das licitações a serem publicados pelos órgãos licitantes, entende-se que o incentivo ao consumo de produtos ecologicamente sustentáveis estimulará o desenvolvimento de formas de produção e de uso de produtos mais ecológicos.

Entende-se que a sustentabilidade é um aspecto a ser promovido pelo Poder Público, devendo-se considerar esses critérios de preservação do meio ambiente na justificação dos certames, bem como na definição de seu objeto. Essa preocupação do órgão licitante com a sustentabilidade intensifica-se a partir do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, com a Lei nº 12.349/10, por meio do qual busca-se fomentar o crescimento do país, por meio do estímulo à indústria, ao comércio, ao desenvolvimento tecnológico e científico, baseado na sustentabilidade (SANTANA; ANDRADE, 2012).

Por essa razão, acredita-se também ser importante a determinação da divulgação das justificativas dos objetos e exigências de habilitações estabelecidas nas contratações. Por meio desses requisitos, é possível aos cidadãos perceberem a razoabilidade da contratação realizada, bem como os critérios estabelecidos para sua realização.

Além disso, outro aspecto importante são os prazos para fornecimento dos serviços ou produtos licitados. Isso porque, os cidadãos podem ser novos agentes de controle em relação ao cumprimento pontual das contratações, conferindo maior eficiência e transparência ao que consta no edital.

Por fim, um aspecto que acaba sendo motivo para muitos transtornos nas licitações é o orçamento dos bens a serem licitados. Em muitas situações, observa-se que os recursos públicos executados nem sempre correspondem aos que foram orçados. Permitir ao cidadão a visualização dessa disparidade permite que ele possa buscar entender as razões que a fundamentam, favorecendo uma melhor gestão dos recursos administrados em âmbito municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente artigo foi possível verificar que se observa um entrelaçamento gradual entre as tecnologias de informação, o exercício da cidadania e a sustentabilidade. Por meio de recentes alterações legislativas, os municípios vêm demonstrando uma maior preocupação na promoção dos direitos democráticos de seus administrados.

Consoante análise dos sites das Prefeituras Municipais da Quarta Colônia de

Imigração Italiana, situados na região central do Rio Grande do Sul, observados no período de 27 de maio de 2013 e 30 de junho de 2013, verifica-se que os conteúdos mínimos definidos a partir do Guia não foram atendidos. Buscou-se demonstrar como se deu a omissão das prefeituras na divulgação das informações, verificando-se que os itens menos atendidos foram a disponibilização de atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade (ausente em 100% dos sites) e o contato no órgão ou entidade responsável (ausente em 88,8% dos sites).

Além disso, identificou-se, a partir da análise dos instrumentos convocatórios, que os requisitos propostos pelo Guia são insuficientes para um efetivo controle das licitações realizadas em âmbito municipal. Dentre as alterações sugeridas no rol de requisitos básicos, sugere-se a adição de critérios como "exigências de habilitação", "prazos para o fornecimento", "justificativa" e "orçamento".

Por fim, verifica-se a importância da preocupação das prefeituras municipais em permitirem um maior acesso de seus cidadãos às informações relativas às suas gestões. A transparência na Administração Pública é dever imprescindível e premente. Neste sentido, a utilização das tecnologias de informação pode ser considerada como mais uma aliada na divulgação de dados e na defesa do direito fundamental à informação, bem como ao exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAÚJO, Thiago Luiz Rigon de. Meio ambiente e Direito Humanos: percepções sobre desenvolvimento, sustentabilidade e economia ambiental. In: DEL'OLMO, Floribal de Souza; ARAUJO, Luiz Enani Bonesso de (coord). **Família, cidadania e novos direitos**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2013.

BAQUERO, Marcelo; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BLIACHERIS, M. W. Licitações sustentáveis: política pública. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P (org.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais**. 1 ed. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BrasilTransparente/Guia_TransparenciaAtiva_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 6 jul 2013.

BRASIL. **Lei nº10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 3 jul 2013.

BRASIL. **Lei nº12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio

de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 3 jul 2013.

BRASIL. Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Regula o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 3 jul 2013.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**- a era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol 2. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2008.

COLUSSO, I.; BEVILACQUA, D. Análise da morfologia urbana dos municípios da Quarta Colônia. In: **Quarta colônia: construção do planejamento municipal e regional**. COLUSSO, I.; BEVILACQUA, D.; RORATO, G. (org.). Porto Alegre: Ed. UFSM, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Ed. Moderna, 1998.

FABRIZ, Daury Cesar. Cidadania, democracia e acesso à justiça. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz e (org.). **Direitos e garantias fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006.

GOUVEIA, Luís Borges. **Local E-Government: a governação digital na autarquia**. Porto: SPI, 2004. p. 128. Disponível em: <http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/1/livro_egov.pdf>. Acesso em: 3 jul 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE . **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/uf.php?coduf=43&search=rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 2 jul 2013.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NASCIMENTO, Renato. **Licitações e contratos administrativos: manual de compras e contratações na Administração Pública- Lei nº 8.666/93**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística**. São Paulo: FTD, 1997.

PÉREZ NUÑO, Antonio-Enrique. **Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?**. Barcelona: Gedisa editorial, 2004.

PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

REMÉDIO, José Antonio. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Verbatim, 2012

SANTANA, Jair Eduardo; ANDRADE, Fernanda. **As alterações da Lei Geral de Licitações pela Lei nº 12.349, de 2010: novos paradigmas, princípios e desafios**. Material da aula 3 da disciplina de Direito Administrativo Aplicado, ministrada no curso de Pós Graduação de Direito Público. Anhanguera Uniderp: LFG, 2012.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,

2007.

SILVA, Rosane Leal; KURTZ, Lahis Pasquali. **Governo eletrônico, cidadania virtual e proteção de dados pessoais**: desafios ao Estado brasileiro. Disponível em: <<http://nudiufsm.files.wordpress.com/2011/06/22.pdf>>. Acesso em: 2 jul 2013.

Recebido em 12/04/2014
Aprovado em 02/07/2014