

# Incremento à transparência ativa em municípios do interior do Amazonas à luz da LC 131/2009 (Lei Capiberibe) e da Lei 12.527/2011

---

*Rafael de Oliveira Novo*

**Orientadora:** *Me. Letícia Maria Silva Andrade Magalhães*

---

**Resumo:** O presente projeto de intervenção tem como objetivo fortalecer a transparência ativa em municípios do interior do Amazonas, à luz do que dispõem a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei nº 12.527/2011, por meio de um trabalho integrado entre órgãos de controle e defesa do Estado, da qualificação da administração pública e do incentivo à conformidade legal, com vistas à promoção do controle social. Destina-se a gestores públicos, servidores municipais e representantes da sociedade civil, promovendo capacitação técnica, apoio institucional e ações de engajamento do cidadão. A metodologia inclui diagnóstico situacional, oficinas formativas, assessoramento técnico, campanhas educativas e produção de materiais explicativos. As ações serão conduzidas em municípios com baixos índices de transparência, considerando critérios estruturais e legais. Como resultados esperados, destacam-se a melhoria na estrutura dos portais da transparência, o aumento da capacitação técnica dos servidores, a elevação nos indicadores de avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), bem como a intensificação da participação cidadã nos processos de controle da gestão pública. O projeto também buscará produzir insumos replicáveis para disseminação regional e nacional de boas práticas, contribuindo para o fortalecimento da governança e da cultura democrática no contexto amazônico e nacional.

**Palavras-chave:** transparência ativa, Lei de Acesso à Informação, gestão pública municipal, controle social, governança

## 1. INTRODUÇÃO

O acesso à informação é um direito fundamental previsto no ordenamento jurídico brasileiro, no art. 5º, inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988.

Todos os cidadãos têm o direito de 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, bem como o direito de acesso aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

A transparência ativa, prevista na Lei Complementar nº 131/2009, constitui instrumento vital para fortalecer a *accountability* municipal, ao exigir a divulgação em tempo real da execução orçamentária e financeira. Entretanto, Fernandes (2020) evidenciou que mais de 90% dos municípios do interior do Amazonas ainda não atendem a esses requisitos, o que compromete a participação da sociedade e enfraquece a confiança nas gestões públicas.

Em complemento, a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) reforça essas obrigações ao assegurar o direito constitucional de acesso à informação (art. 5º, inciso XXXIII, CF/88). Visentini, Casarotto e Gimenes (2022) sublinham que a efetividade da transparência passa pela clareza das informações, pela tempestividade da divulgação e pela atualização sistemática dos dados.

No contexto do Amazonas, essa exigência legal ainda é insuficientemente atendida. De acordo com levantamento do portal AM1 (2024), diversas prefeituras não disponibilizam informações sobre licitações, contratos e folha de pagamento, indicando baixa priorização de práticas transparentes. Essa lacuna prejudica o controle social necessário para a fiscalização pública.

A precariedade no cumprimento da transparência ativa também tem consequências práticas. Em Humaitá, denúncias de contratações realizadas sem adequada publicação levaram à instauração de investigações pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público, revelando fragilidades administrativas e o descumprimento da LAI.

Ainda segundo dados da Controladoria-Geral da União (CGU, 2023), o Amazonas, até 2023, figurava entre os cinco estados que ainda não haviam regulamentado a LAI, o que configura fragilidade institucional no cumprimento das obrigações legais, além de dificultar a implementação das práticas recomendadas pela legislação federal.

Outro desafio significativo reside na infraestrutura digital. Auditores do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas ressaltam que muitos municípios remotos enfrentam conexão limitada à internet e escassez de pessoal técnico qualificado, obstáculos que dificultam a atualização e a manutenção de portais da transparência.

Por outro lado, municípios que aderiram ao Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), como Parintins (com selo Diamante desde 2021), demonstram melhor engajamento social e maior capacidade de autotutela por parte da gestão e da população.

Além disso, a convergência entre a Lei Complementar nº 131/2009 e a LAI gera efeitos preventivos relevantes, como a mitigação de penalidades administrativas, a suspensão de convênios e a responsabilização por improbidade administrativa, conforme analisado por Jacinto, Avelino e Barbosa Neto (2022).

Experiências de outros estados demonstram que ambientes administrativos que aplicam efetivamente a transparência ativa estimulam práticas éticas e fortalecem a governança pública, ao construir relações mais responsáveis e confiáveis entre Estado e sociedade.

Em face desse cenário, este projeto de intervenção torna-se estratégico ao buscar a adequação dos municípios do interior do Amazonas aos marcos legais (Lei Complementar nº 131/2009 e LAI), promovendo capacitação técnica, melhoria da infraestrutura digital e disseminação da cultura de transparência. O objetivo é elevar os índices de governança, fomentar a participação democrática e estimular o protagonismo do cidadão no monitoramento das ações públicas, por meio da atuação integrada entre a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público do Estado do Amazonas (MPE/AM) e o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM).

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Objetivo geral

Analisar e implementar estratégias de fortalecimento da transparência ativa nos municípios do interior do estado do Amazonas, à luz dos dispositivos legais previstos na Lei Complementar nº 131/2009 e na Lei nº 12.527/2011, com vistas à qualificação da administração pública, ao efetivo cumprimento do princípio da publicidade e à promoção do controle social enquanto instrumento de cidadania.

### 2.2. Objetivos específicos

- Diagnosticar o nível atual de cumprimento das normas de transparência ativa nos portais da transparência dos municípios selecionados do interior do Amazonas.
- Identificar os principais obstáculos jurídicos, administrativos e tecnológicos enfrentados pelas administrações municipais para a implementação da transparência ativa, conforme exigido pela legislação.
- Sensibilizar e capacitar servidores públicos e agentes municipais quanto às exigências legais de transparência ativa, com base nas boas práticas previstas nas referidas normas.

## 3. JUSTIFICATIVA

No Amazonas, numerosos municípios ainda falam em atender aos requisitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 131/2009 e pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), prejudicando a transparência ativa e o controle social (Fernandes, 2020). A pesquisa de Fernandes destacou que a maioria dos portais municipais apresenta informações desatualizadas ou incompletas, reduzindo ou até impedindo a participação cidadã. Essa lacuna fundamenta a necessidade de um projeto que fortaleça a estrutura de divulgação pública e capacite os gestores em práticas efetivas de transparência. Ressalta-se que a maioria dos municípios do estado sequer regulamentou a LAI.

A literatura reforça que a transparência ativa constitui elemento central da governança moderna, ao promover o monitoramento por parte da sociedade e ampliar a *accountability* (Casarotto, Granado & Gimenes, 2022). Os autores argumentam que as

ferramentas digitais devem ultrapassar a simples publicação de dados, contemplando clareza, tempestividade e linguagem acessível.

Estudos também indicam que a qualidade da gestão fiscal está positivamente associada ao nível de transparência ativa e passiva (Alves et al., 2021). Esse dado evidencia que municípios com melhor capacidade fiscal tendem a operar com maior abertura de informações, o que reforça o objetivo do projeto de incrementar a governança local e alinhar práticas contábeis e orçamentárias à transparência pública.

Entretanto, a mera disponibilidade de informações não garante sua compreensão pela população. Verhine (2020) ressalta a existência de ruídos na comunicação institucional (dados publicados de forma excessivamente técnica ou complexa) que dificultam a percepção dos cidadãos sobre a gestão municipal. Dessa forma, a intervenção propõe também a criação de materiais explicativos e ações de educação para o controle social, visando melhorar o uso das informações nos territórios.

Por fim, a adoção consistente dos dispositivos legais contribui para a construção de uma cultura de gestão responsável e de confiança pública. Jacinto, Avelino e Barbosa Neto (2022) demonstraram que portais institucionais transparentes fortalecem o vínculo entre Estado e sociedade, aperfeiçoando o controle social e reduzindo a percepção de corrupção. Assim, o projeto pretende estimular essa cultura por meio de processos iterativos, monitoramento contínuo e participação cidadã, contribuindo para o aprimoramento democrático nas regiões interiores do Amazonas.

## 4. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste projeto de intervenção combina abordagens quantitativas e qualitativas com foco na aplicação prática de estratégias de fortalecimento da transparência ativa em municípios do interior do Amazonas. A proposta visa à atuação direta em contextos com baixos níveis de governança e carência de estrutura institucional, respeitando as diretrizes legais da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). A seguir, detalham-se os componentes metodológicos do estudo.

## Local da intervenção

A intervenção será executada em municípios de pequeno e médio porte do interior do estado do Amazonas, priorizando aqueles com baixo desempenho nos rankings oficiais de transparência ativa. A seleção dos municípios será orientada por dados da Controladoria-Geral da União (CGU), através da verificação da Escala Brasil Transparente, do Radar da Transparência Pública da Associação dos Membros de Tribunais Contas do Brasil - Atricon e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), considerando como critérios principais: a ausência ou desatualização de portais de transparência; a falta de regulamentação da LAI; a carência de recursos humanos qualificados; e as limitações técnicas de infraestrutura, como conectividade de internet e disponibilidade de equipamentos. Essa amostragem estratégica visa proporcionar maior impacto à proposta, atendendo municípios com maior grau de vulnerabilidade institucional. (CGU, [s.d.]; ATRICON, [s.d.]; TCE-AM, [s.d.]).

## Público-Alvo

O público beneficiário do projeto será composto por agentes públicos municipais, incluindo prefeitos, secretários, procuradores, controladores internos e servidores das áreas de finanças, planejamento, contabilidade e tecnologia da informação (TI). Além disso, serão contemplados representantes de conselhos municipais, associações da sociedade civil organizada e agentes comunitários com interesse na promoção do controle social e no uso das ferramentas de transparência pública. A atuação conjunta entre poder público e sociedade civil é fundamental para garantir a efetividade, legitimidade e sustentabilidade das ações de intervenção.

## Plano de Ações

As ações previstas serão desenvolvidas em cinco etapas interligadas:

### 1. Diagnóstico situacional

Inicialmente, será aplicado um questionário técnico aos órgãos municipais com o objetivo de mapear o nível atual de transparência ativa e passiva, o grau de cumprimento das exigências legais e as dificuldades enfrentadas na manutenção e operação dos portais

de transparência. Também será realizado um levantamento da infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), da conectividade disponível e da qualificação da equipe envolvida com as rotinas de publicação de dados.

### 2. Capacitação técnica

Com base nos resultados do diagnóstico, a CGU promoverá oficinas presenciais e remotas, seminários e sessões formativas voltadas aos para os Promotores do MPE/AM responsáveis por comarcas do interior com baixos índices de transparência ativa, abordando a legislação pertinente (LC 131/2009 e LAI) e boas práticas nacionais e internacionais. A capacitação será complementada por materiais de apoio, como manuais operacionais e vídeos instrutivos a serem disponibilizados pelos Promotores para os Prefeitos, secretários e demais agentes públicos municipais, facilitando o aprendizado contínuo e autônomo.

### 3. Apoio à implementação

Nesta fase, as prefeituras serão sensibilizadas pelos promotores e receberão apoio técnico para a criação, reformulação ou otimização de portais de transparência, com vistas a atender o que Legislação exige. Serão propostas ferramentas digitais de fácil manutenção, priorizando acessibilidade e linguagem clara e simplificada. O projeto também auxiliará na elaboração de normativos locais para regulamentar a LAI, como decretos, portarias e fluxogramas internos de tratamento das informações públicas, assegurando alinhamento entre as práticas institucionais e os dispositivos legais.

### 4. Engajamento cidadão

Reconhecendo que a transparência só se realiza plenamente quando compreendida e utilizada pela população, serão desenvolvidas campanhas educativas voltadas à conscientização do direito à informação e ao fortalecimento da participação social. As ações incluirão audiências públicas, rodas de conversa, oficinas comunitárias e atividades em escolas e associações civis, com o intuito de aproximar a gestão

pública da sociedade e estimular o protagonismo dos cidadãos no controle das políticas públicas.

### 5. Produção de relatórios e boas práticas

Ao final do processo, será elaborado um relatório técnico individualizado para cada município participante, contendo diagnóstico, plano de ação executado, recomendações específicas e avaliação de desempenho. Os resultados gerais da intervenção serão divulgados em evento de encerramento e em formato digital, contendo materiais replicáveis, fluxogramas, guias de boas práticas e modelos padronizados que poderão ser utilizados por outros municípios da região Norte ou com características semelhantes.

## 5. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

A avaliação do projeto será realizada de forma sistemática e contínua, contemplando critérios quantitativos e qualitativos para verificar a efetividade e o impacto das ações. Os principais indicadores de desempenho incluem:

- **Efetividade Técnica:** cumprimento das metas estabelecidas, como a criação ou atualização dos portais da transparência, a regulamentação da LAI e a publicação de informações essenciais (licitações, contratos, folha de pagamento etc.);
- **Capacitação:** número de servidores capacitados, frequência de participação nas formações e avaliação do desempenho durante os treinamentos;
- **Transparência Ativa:** evolução nos rankings da CGU, do TCE-AM e do Radar da Transparência da Atricon após a implementação das ações;
- **Participação Social:** incremento nas interações da população com os instrumentos de transparência e nos espaços participativos (conselhos, audiências e ouvidorias);
- **Sustentabilidade:** existência de mecanismos institucionais permanentes que assegurem a continuidade das práticas após o encerramento do projeto, como comitês de transparência, portarias internas e sistemas de monitoramento automatizado.

Para apoiar esse processo avaliativo, serão utilizados instrumentos como formulários de feedback, checklists de verificação legal, relatórios bimestrais de acompanhamento e questionários de avaliação final. A comparação entre os dados coletados no diagnóstico inicial e os resultados alcançados ao final da intervenção permitirá mensurar o impacto efetivo da proposta e validar sua replicabilidade..

## 6. RESULTADOS ESPERADOS

Espera-se que, ao final da execução do projeto, os municípios participantes tenham implementado, de forma efetiva, mecanismos de transparência ativa, conforme os dispositivos da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011. A adequação legal envolverá a disponibilização, em tempo real, de dados sobre execução orçamentária e financeira, bem como a publicação de informações essenciais, como licitações, contratos, convênios e folha de pagamento. Essa melhoria deverá ser evidenciada por meio da elevação dos municípios nos índices de transparência medidos por órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e os Tribunais de Contas.

Além da conformidade normativa, prevê-se a formação técnica de servidores públicos municipais para o manuseio de portais da transparência, a gestão de sistemas de informação e o atendimento às demandas de acesso à informação. A capacitação desses profissionais será um fator estratégico para garantir a continuidade das práticas de governança mesmo após o término do projeto. Espera-se que os conhecimentos adquiridos promovam maior segurança jurídica e eficiência administrativa nas rotinas institucionais, evitando falhas de publicação e sanções legais.

Outro resultado esperado é o fortalecimento da participação social nos processos de controle e fiscalização da gestão pública. Por meio de ações educativas, oficinas e campanhas, o projeto pretende estimular o protagonismo cidadão na leitura e no uso dos dados públicos disponíveis, criando um ambiente mais democrático e responsivo. A presença ativa da população nos espaços de gestão compartilhada (como conselhos, audiências públicas e ouvidorias) tende a se intensificar, promovendo uma cultura de cidadania vigilante e ética.

Por fim, espera-se que a intervenção produza insumos replicáveis, como materiais didáticos, modelos de portais e fluxogramas de atendimento à Lei de Acesso à Informação (LAI), passíveis de adoção por outros municípios da Região Norte e por contextos semelhantes. Os relatórios finais, publicações digitais e sistematizações de boas práticas contri-

buirão para a disseminação do conhecimento e para o fortalecimento da transparência pública no país. Com isso, o projeto pretende não apenas atender a uma demanda local, mas gerar um impacto estrutural e duradouro na cultura institucional dos municípios do interior.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. L. S. et al. Relação entre gestão fiscal e transparência ativa no Brasil. *Anais do Congresso USP/Fipecafi*, 2021.
- ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Radar da Transparência Pública*. [S.l.]: Atricon, [s.d.]. Disponível em: <https://radar.atribunaisdecontas.org.br>.
- BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Escala Brasil Transparente – Transparência Passiva / Avaliação 360º*. Brasília: CGU, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>
- BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 28 maio 2009.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- CASAROTTO, N. V. C.; GRANADO, M. L. G. R.; GIMENES, E. R. Transparência pública na administração: revisão bibliográfica. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 56, n. 2, p. 97–114, 2022.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Ranking da Transparência dos Estados Brasileiros – Avaliação 2023. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 18 jun. 2025.
- FERNANDES, T. H. Avaliação da transparência municipal no Amazonas. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020.
- JACINTO, I. L. G.; AVELINO, B. C.; BARBOSA NETO, J. E. Transparência e *accountability*: estudo comparativo em portais de prefeituras. *Revista de Políticas Públicas*, v. 28, n. 2, p. 891–905, 2022. DOI: <https://doi.org/10.18764/2446-6549.e25231>.
- OLIVEIRA, P. C.; MORAIS, J. C. M. Transparência na administração pública municipal: um estudo de portais eletrônicos no interior do Amazonas. *Revista Gestão Pública e Desenvolvimento*, v. 19, n. 2, p. 24–39, 2023.
- PORTAL AM1. Prefeituras do AM ainda falham em cumprir Lei de Acesso à Informação. Manaus, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://amazonas1.com.br>. Acesso em: 18 jun. 2025.
- TCE-AM – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. *Portal da Transparência do TCE-AM*. Manaus: TCE-AM, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tce.am.gov.br>.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). Relatório de auditoria dos portais da transparência dos municípios amazonenses. Manaus: TCE-AM, 2023.
- VERHINE, A. Ruídos na comunicação pública e seus impactos na gestão estatal. In: *XVII SARU*, Salvador, 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net>.
- VISENTINI, L. M.; CASAROTTO, N. V. C.; GIMENES, E. R. Avaliação da transparência pública ativa nos municípios brasileiros: uma análise sob a ótica da Lei de Acesso à Informação. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 56, n. 2, p. 97–114, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210043>.
- ZUCCOLOTTO, T.; TEIXEIRA, N.; RICCIO, A. Transparência ativa e passiva: conceitos e distinções no contexto da LAI. *Ipea Nota Técnica*, 2019. Disponível em: <https://transparencia.am.gov.br>. Acesso em: 18 jun. 2025.

**Rafael de Oliveira Novo** • Técnico Federal de Finanças e Controle da CGU/AM desde 2008 e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas desde 2011. Na CGU, atuou como Coordenador Estadual de Mobilização da 1ª Conferência Nacional de Transparência e Controle Social – Consocial (2011/2012). Coordenador do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção no Amazonas – NAOP/AM. Instituição à qual está vinculado: Controladoria Geral da União – CGU.